Valentina Cornea

CONSTRUCȚIA SOCIALĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE



Presa Universitară Clujeană

Valentina Cornea

•

CONSTRUCȚIA SOCIALĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Procese și instituții

Valentina Cornea

CONSTRUCȚIA SOCIALĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Procese și instituții

PRESA UNIVERSITARĂ CLUJEANĂ

2024

Referenți științifici:

Conf. univ. dr. Lucian Viorel Marina

Conf. univ. dr. Geta Mitrea

ISBN 978-606-37-2239-4

Universitatea Babeş-Bolyai
Presa Universitară Clujeană
Director: Codruța Săcelean
Str. Hasdeu nr. 51
400371 Cluj-Napoca, România
Tel./fax: (+40)-264-597.401
E-mail: editura@ubbcluj.ro
http://www.editura.ubbcluj.ro/

CUPRINS

TABELE ŞI DIAGRAME

INTRODUCERE

Despre sociologi se spune că sunt oameni de ştiinţă care stau pe un scaun cu trei picioare: cercetarea calitativă, cercetarea cantitativă şi teoria socială. Dacă unul dintre aceste picioare este şubred, scaunul s-ar putea rupe, iar sociologul „ar cădea”. Aceste „picioare” semnifică trei subdomenii principale ale sociologiei, în timp ce scaunul, ca întreg, semnifică interdependenţa lor. În cadrul fiecărui subdomeniu se dezvoltă diferite competenţe şi cunoştinţe, care sunt reciproc avantajoase (Carleheden, 2023, p. 22). Metafora scaunului nu este singura care apare în această carte. „Container”, „Stâncă”, „Magie socială” şi altele le voi invoca pentru a dezvălui *construcţia socială a administraţiei publice.*

Preocuparea pentru studiul administraţiei publice a devenit o constantă după prima încercare de a a-i analiza valenţele într-o teză de doctorat dintr-o altă perspectivă decât cea juridică, economică, dominante de altfel, în agendele academice, şi anume, perspectiva sociologică. Intenţia nu este una de a echilibra, cantitativ vorbind, perspectivele, fiind de acord cu faptul că există foarte multe moduri de a produce cunoaştere. Fiecare disciplină îşi valorizează propria perspectivă. Un demers sociologic are meritul de a oferi tipul de cunoaştere necesară înţelegerii modului în care sunt definite rutinele, normele şi structurile administrative, împreună făcând ceea ce este de fapt o ţară.

Cartea este rodul muncii academice de peste zece ani şi însumează studii revăzute, elaborate şi prezentate în cadrul unor conferinţe şi colocvii naţionale şi internaţionale. Aşa cum fiecare conferinţă avea un generic şi teme de dezbatere clar definite, urmam rigorile, găsind loc şi preocupărilor mele înguste, dictate de profilul profesional şi agenda academică. Această experienţă eclectică m-a ajutat să realizez, şi totodată să explic, că nu există

practic niciun domeniu, care să nu aibă tangență cu administrația publică ca instituție şi cu procesele inerente evoluției societale. Două teme explorate în acest sens, şi care poate stârnesc amuzament, aşa cum mi s-a întâmplat să simt când mi-a apărut ideea, sunt extrapolarea kitsch-ului în activitatea administrației publice şi loteria ca instituție. Amuzamentul însă dispare când descoperi că loteria, spre exemplu, este un al mod de a colecta taxe şi a concepe politici redistributive care, în esență sunt două atribuții-cheie ale administrației publice, şi, atunci nu mai e amuzament, ci de fapt o abilitate cognitivă, capital birocratic valorificat într-un anumit mod.

Teza, pe care o las în dezbatere şi punct de plecare pentru exprimarea tuturor obiecțiilor critice ce pot surveni, este că administrația publică este o instituție construită social. Dovezi factual-istorice, deconstrucție etimologică şi analiză prin lentilele instituționalismului, funcționalismului şi constructivismului reprezintă cadrul general pentru a susține teza prin cel puțin trei argumente:

1. Administrația publică este instituție socială, prin care sunt mijlocite relațiile dintre deciziile individuale şi cele colective. Citându-i pe DiMaggio şi Powell (2012), administrația este o instituție care structurează acțiunea şi face posibilă ordinea. Chemată să satisfacă interese generale, prin activități cu caracter de prestație şi cu caracter de dispoziție, administrația reglementează anumite raporturi sociale. Este un prim indiciu că se manifestă în calitate de instituție socială şi este necesar a se stabili cine şi cum formulează interesul general şi cum se determină sfera de acțiune a administrației publice pentru satisfacerea acestuia.

2. Orice instituție socială este strâns legată de satisfacerea unor necesități. Prin urmare, existența şi funcționarea unei instituții administrative (care este şi instituție socială) sunt cerute şi justificate în primul rând de mediul social; acțiunile administrației publice sunt stimulate, modelate şi constrânse de condiții socio-economice şi de cereri identificabile. Ignorarea circumstanțelor în care se produc aceste cereri şi a consecințelor lor înseamnă înțelegerea incorectă a menirii instituției.

3. Administrația publică este o practică a „locului". În sens experiențial, administrația publică are potențialul de a promova şi a pune în aplicare politici care să permită dezvoltarea în limitele geografice între care este abilitată să exercite puterea. Chiar dacă practica urmează reguli formale generale, dialogul şi acțiunea, care reunesc administratorii şi cetățenii în acel

loc, dau expresie ideii de „interes public" într-un mod cât se poate de specific. Aşa cum puterea administraţiei e discreţionară, limitele acestei discreţii sunt date de norma legală, dar şi de cunoştinţele despre contextul social şi „inteligenţa prudenţială"(Arendt, 1958) a celor ce înfăptuiesc practica administrativă. Prin urmare, descrierea mediului în care se integrează administraţia favorizează înţelegerea esenţei sale, asigurându-se astfel un echilibru între ritmul de dezvoltare a mediului social şi ritmul de dezvoltare a administraţiei.

În această ordine de idei, această carte este despre cum vede un sociolog administraţia publică. Urmăresc să dezvălui natura şi scopul administraţiei publice, folosindu-mă mai degrabă de un corp de cunoştinţe dezvoltat în cadrul ştiinţelor sociale, decât în cadrul dreptului administrativ; să aduc o perspectivă sociologică asupra categoriilor specifice domeniului precum birocraţie, interes public, autonomie şi descentralizare ca instituţii utopice de asigurare a bunăstării, putere discreţionară şi efectele acesteia. Toate aceste categorii sunt prezentate cu o detaşare considerabilă de abordări juridice şi manageriale, punând în valoare factorii sociali, relaţiile de putere, procese şi logici de acţiune administrativă. Altfel spus, urmăresc să plasez în meandrele imaginaţiei sociologice un domeniu ce se prezintă în trei ipostaze: artă, ştiinţă, practică.

ORIGINI. MODELAREA INSTITUȚIEI

...la început toate erau laolaltă. Apoi a apărut o maşinărie care funcționează alimentându-se din rețele de relații umane şi le-a pus în ordine...

Cadrul analitic

Definirea parametrilor unui domeniu, precizând limitele şi caracteristicile prin care se distinge de altele, este un punct de plecare potrivit în abordarea oricărui obiect al realității sociale. Administrația publică este în mod clar un mijloc prin care se ating scopurile colective şi îşi are rădăcinile în evenimentele sociale, de aceea ea poate fi atribuită foarte bine creşterii sau schimbării interdependențelor obşteşti, sau într-o formulă mai dinamică, enunțată într-o recentă lucrare, în „alungirea lanțurilor de interacțiune" (Kooiman, 2006, p. 96).

În majoritatea covârşitoare a definițiilor administrației publice transpare ideea de parte operativă a guvernului. Privită în dublu sens – activitate şi structură / sistem de organe administrative - aceasta ar trebui să cuprindă toate activitățile implicate în realizarea politicilor publice şi unele activități asociate cu dezvoltarea acelor politici. Pentru persoane din afara vreunui domeniu, ce nu are tangență cu organizarea politică a statului, aceste definiții sunt destul de vagi. În plus, conține şi alți termeni, care pot fi desluşiți doar intuitiv. Aşadar, opiniile comune despre administrația publică ar putea să nu includă întreaga realitate a domeniului.

Pentru a face inteligibilă definiția, invoc afirmația lui Samuel P. Huntington (1968, p. 1) potrivit căreia „cea mai importantă distincție politică dintre țări nu se referă la forma de guvernare, ci la gradul de guvernare". De aici decurge o întrebare logică: cine guvernează? Aceasta nu este doar o întrebare teoretică provocatoare, care asigură locuri de muncă profesorilor

de economie, sau „naivă”, cum o numeşte Bourdieu (2018, p. 249), ci şi una cu importante implicații practice.

Redusă la esență, guvernarea constă în redistribuirea unei părți mai mari sau mai mici a resurselor societății, urmărind atingerea unor obiective stabilite de elita sau grupul care controlează sistemul de putere (Pasti, 1995, p. 102). Un răspuns mai elaborat îl găsim la Wright Mills (1956, p. 4) care atribuie guvernarea unui centru de putere cu rol strategic şi unei periferii cu rol tactic, la nivelul căreia rămân majoritatea mecanismelor şi influențelor democratice, în măsura în care acestea sunt suficient de organizate şi dispun de resursele necesare: grupurile de lobby, organizațiile societății civile, sindicatele, presa liberă etc. Având în vedere țări precum Statele Unite ale Americii, Japonia, China, Luxemburg sau Singapore, pe de o parte, şi Nigeria, Liberia, Venezuela şi chiar Rusia, pe de altă parte, afirmația lui Huntington exprimă un adevăr şi o realitate. Produsul Intern Brut (PIB) pe cap de locuitor al celor mai bogate țări ale lumii este aproape de 100 de ori mai mare decât PIB-ul din țările cele mai sărace. Toate țările enumerate au guverne şi dispun, în măsuri variabile, de resurse. Însă, paradoxal, tocmai în țările cele mai bogate în resurse, o mare parte din populație trăieşte sub pragul sărăciei, fără acces la apă curentă şi canalizare, la electricitate, la spitale, şcoli sau transport adecvat. Dacă admitem ca singură explicație guvernarea, atunci țările sărace s-ar putea concentra asupra schimbării lucrurilor care le mențin sărace şi asupra adoptării lucrurilor care fac celelalte țări bogate. Însă, dovezi ale diferențelor vin şi dinspre perechi de țări care împart practic acelaşi mediu. Patru exemple flagrante sunt comparațiile dintre Coreea de Sud şi Coreea de Nord, dintre fosta Germanie de Vest şi fosta Germanie de Est, dintre Republica Dominicană şi Haiti şi dintre Israel şi vecinii lor arabi (Diamond, 2014, pp. 427-428). Elveția, Germania, Țările de jos, deşi aparțin aceleiaşi tradiții de guvernare, se deosebesc prin diverse aspecte societale. Prezența unei economii de piață nu este un răspuns suficient, deoarece multe dintre țări cu economie de piață nu au reuşit să ofere cetățenilor lor un nivel satisfăcător de bunăstare. Chiar şi atunci când statul decide să liberalizeze piața, mulți agenți economici fac tot posibilul pentru a submina libera concurență, abuzând de influența lor politică. Aceasta este lecția crizei financiare din 2009. Nici argumentul democrației ca sursa bogăției şi a bunăstării nu este suficient. Alegeri libere şi corecte, cel mai bun indicator care măsoară gradul de democrație într-o

anumită țară, este slab corelat cu variabilele care definesc bunăstarea. Faptele demonstrează că gradul de democrație are un efect redus asupra prosperității economice, speranței de viață, mortalității infantile şi materne, accesului la apă potabilă sau chiar asupra fericirii indivizilor. Democrația este promovată pentru valorile ei intrinseci, nu pentru presupusele sale efecte benefice asupra bunăstării. Dacă nici liberalizarea pieței, nici democrația nu creează fericire într-o societate, cum ne putem explica de ce unele societăți sunt mai prospere decât altele? Cui se datorează această situație: centrului cu rol strategic al puterii sau periferiei cu rol tactic? Guvernul este o instituție care îşi poate îndeplini funcțiile mai bine sau mai rău, motiv pentru care am putea spune că este norocul sau nenorocul unei națiuni, Fukuyama precizând că „un regim autoritar poate fi bine guvernat, la fel cum o democrație poate fi administrată incorect (Fukuyama, 2013, p. 351). Rezultă că diferențele se datorează modului în care sunt colectate şi redistribuite resursele, în acord cu obiectivele stabilite de deținătorii puterii politice. Altfel spus, diferențele se datorează guvernării în termeni de instituții şi proceduri sau modului în care funcționează acea parte operativă a statului, numită administrație publică. Cercetările efectuate de mai bine de zece ani la Institutul pentru Calitatea Guvernului de la Universitatea din Göteborg din Suedia oferă un răspuns neaşteptat la această întrebare: calitatea administrației publice constituie factorul decisiv care contribuie la fericirea indivizilor (The quality of Government Institute, 2015).

Cum am putea dezvălui sensul şi legitimitatea administrației publice în cadrul unui sistem politic, distanțându-ne gândirea etatistă şi juridică? Pierre Bourdieu consideră că cel mai puternic instrument de rupere cu gândirea statală este de a reconstrui geneza statului prin crearea unei istorii sociologice a agenților şi instituțiilor care alcătuiesc statul şi administrația acestuia (Bourdieu, 1994). Din aceste considerente, teoria câmpului, cu ale ei calități intrinseci, o găsesc utilă în dezvoltarea unui altfel de demers decât cel etatist, juridic sau economic, din care să rezulte explicații sistemice şi structurale asupra fenomenului administrativ. Construită în jurul a trei mari categorii „câmp”, „capital” şi „habitus”, teoria este preferată pentru că se îndepărtează de concepția instituțională a statului, lăsând deoparte ideea de bloc monolitic sau actor omogen. În schimb, atât statul, cât şi administrația publică sunt văzute ca spații multiple de diferență, dominație şi luptă asupra diferitelor forme de capital, care acționează ca resurse şi puteri, precum şi

surse de autoritate şi legitimitate (sau „putere simbolică"), şi care, în cele din urmă, sunt recunoscute ca elemente de bază în ordinea socială (Bourdieu, P. & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2002).

În teoria lui Bourdieu câmpurile sunt arene construite social în care actorii cu putere şi resurse diferite concurează şi negociază pentru influență, control şi avantaje. Capitalul este munca acumulată (în forma sa materializată sau în forma sa „încorporată", întruchipată) care, atunci când este însuşită pe o bază privată, adică exclusivă, de către agenți sau grupuri de agenți, le permite să îşi însuşească energia socială sub formă reificată sau muncă vie. În funcție de domeniul în care funcționează, şi cu prețul transformărilor mai mult sau mai puțin costisitoare care sunt precondiția eficacității sale în domeniul în cauză, capitalul se poate prezenta în trei forme fundamentale: capital economic, care este imediat şi convertibil direct în bani şi poate fi instituționalizat sub formă de drepturi de proprietate; capital cultural, care este convertibil, în anumite condiții, în capital economic şi poate fi instituționalizat sub formă de calificări de studii; capital social, alcătuit din obligații sociale („conexiuni"), care este convertibil, în anumite condiții, în capital economic şi poate fi instituționalizat sub forma unui titlu nobiliar. Condițiile pentru ca un individ să se regească într-un anumit câmp de putere / câmp de forțe sunt mai mult sau mai puțin formalizate. Câmpul de forțe se caracterizează printr-o „autonomie relativă". Agenții săi (preoți, pictori, matematicieni etc.) sunt indivizi recunoscuți de semenii lor ca fiind capabili să se sustragă intereselor externe, să aprecieze valoarea problemelor interne, să acționeze conform unor standarde (specifice tipului de activitate desfăşurat) deosebindu-se astfel de alții în ceea ce fac. Li se recunoaşte astfel modul legitim de a face muzică, matematică, filosofie,....administrație etc. Habitus-ul se referă la dispozițiile şi comportamentele interiorizate modelate de experiențele sociale şi culturale ale unui individ sau normele, valorile, atitudinile şi comportamentele unui anumit grup social. Habitus-ul insuflă o viziune asupra lumii subiecților săi, conferind valoare (culturală) lucrurilor, fie ele materiale sau imateriale. Mai simplu spus, în habitus, unele lucruri sunt puse în valoare, iar altele nu (Bourdieu, P. & Wacquant, 1992). Produs al unei traiectorii individuale, habitus-ul stă la baza practicilor individuale şi de grup, care urmăresc reproducerea pozițiilor acestora. Agenții îşi reproduc poziția într-un câmp, deoarece habitus-ul lor face

posibilă exteriorizarea schemelor inconştiente de gândire, percepție şi acțiune, observabile în practicile individuale şi colective.

Teoria lui Bourdieu, dezvoltată pe supozițiile „îndoielii radicale" este în măsură să ghideze explicații socio-culturale, sistemice şi structurale privind instituția administrației publice. Cel puțin cinci întrebări pot susține acest demers:

1) Care este miza? Răspunsul la întrebare se va identifica în funcție de structura câmpului, nu utilizând categoriile analitice ale statului sau căutându-l doar în arhivele administrative. Conceptul „câmp" permite analiza formării, structurii şi funcționării unui spațiu de funcții specifice, descoperind totodată şi sursa puterii acestuia. Ținând cont de faptul că structura câmpului este în continuă mişcare, se va urmări şi identificarea mizelor secundare şi modul în care reacționează agenții.
2) Care sunt limitele domeniului? Determinarea limitelor temporale şi spațiale ale domeniului administrativ permite identificarea agenților care îi aparțin şi cine poate participa la „luptele" din cadrul câmpului sau are potențialul de participa. Definirea acestor limite, care poate fi realizată prin cercetare empirică şi folosind diferite abordări, este deosebit de importantă deoarece aceste limite exprimă miza instituției.
3) Care este gradul de autonomie şi interdependență cu alte instituții / domenii? Teoria câmpurilor permite luarea în considerare a influenței nu numai a agenților şi organizațiilor asociate în mod tradițional cu administrația publică, precum funcționarii publici şi ministerele sau departamentele, dar şi cele care pot să nu fie asociate oficial sau, evident, cu ceea ce este în joc. Determinarea nivelul de autonomie al instituției permite explicarea logicii de funcționare, limitele şi consecințele neintenționate rezultate din actul administrativ.
4) Care sunt tipurile de relații care structurează domeniul? Care sunt mecanismele prin care se asigură echilibrul de putere?
5) Care sunt spațiile sociale specifice care constituie acțiunea publică şi modul în care acestea definesc intervenția autorităților publice. Opozițiile dintre agenții domeniului administrativ, valorile dominante în cadrul câmpului pot fi analizate ca instrumente de reproducere prin studierea a ceea ce fac, ceea ce produc şi influența pe care o exercită agenții. Rezultatele opoziției dintre agenți pot explica mizele şi viitoarele conflicte (Dubois, 2014, pp. 14-15; Dufour, 2016, p. 129).

Aplicarea modelului analitic, constituit din aceste întrebări, are potențialul de a dezvălui esența şi rațiunea de a fi a administrației publice şi de a conceptualiza ideea de administrație publică în ansamblu, mult peste natura ei instrumentală, adică instrument folosit pentru realizarea scopurilor publice. Viziunea instrumentală omite procesul, uneori dificil şi conflictual, de identificare a scopurilor publice şi modul în care angajații publici interacționează cu cetățenii şi oficialii aleşi pentru a ajuta la modelarea acțiunii guvernamentale.

Instituție

A face cuvintele să însemne ceea ce ne dorim să însemne asigură coerență oricărui demers ştiințific. Cu atât mai mult acest lucru se impune în cazul termenilor polisemantici, cu semnificații diferite sau care sunt tratați diferit în diferite ştiințe. Cuvântul *instituții* este notabil în acest sens, dezinvoltura cu care este utilizat fiind evidentă. Unii le văd ca reguli ale jocului, alții ca organizații formale sau comportamente modelate, chiar şi „mituri" şi structuri ideatice (Hall et al., 1996).

Aşa cum acesta reprezintă categoria analitică de bază a acestei cărți, voi discuta despre ce înseamnă şi cum ne poate ajută să înțelegem ideea de „administrație publică construită social".

Un prim pas este de a face uz de explicații lexicografice. Dicționarul Explicativ al Limbii Române (2016) indică instituția ca fiind „organ sau organizație care desfăşoară activități cu caracter social, cultural, administrativ etc.", formă de organizare a raporturilor sociale, potrivit normelor juridice stabilite pe domenii de activitate, cu titlul de exemplu fiind dată instituția căsătoriei şi alte câteva sensuri derivate din cele două. În „Enciclopedia Dezvoltării Sociale" (Zamfir, 2007) instituțiile sunt descrise ca forme de organizare socială. Prin organizare sunt avute în vedere „secvențe standardizate de înteracțiune", (...) „reguli sociale impuse fie cu ajutorul legilor, fie prin intermediul altor mecanisme de control social, oferind o platformă de rezolvare a conflictelor în calitatea lor de modele normative de comportament"(pp. 330-331). Grand Larousse (1991) este şi mai clar: instituția este un lucru instituit, o normă sau o practică sancționată social care are un statut oficial sau legal; un organism care are ca scop menținerea lor sau totalitatea formelor sau structurilor politice stabilite prin lege sau cutumă şi guvernate de dreptul public. Sensurile asociate termenului sunt

susținute cu sinonime şi exemple. Spre exemplu, pentru *instituție – lucru instituit* - sinonimele date sunt *creație, stabilire, înființare, fundație, instaurare, organizare*, urmate de exemplul „Instituția Jocurilor Florale datează din Evul Mediu”. Pentru *normă* sau *o practică sancționată social* exemplele fac trimitere la instituții private de învățământ, instituții religioase, Organizația Națiunilor Unite ca instituție internațională. Sensul de *obicei* este exemplificat prin *tonul familiar şi ironic*, iar ca *instituție* este menționată *cerşetoria* - Cerşetoria este o adevărată instituție aici! Un alt dicționar, Littré (1874, p. 119), este şi mai explicit în definirea instituției. În cele şase articole lexicografice, completate cu exemple convingătoare, sunt surprinse conotațiile sociale şi juridice ale termenului, însă prevalează ideea universală de „ceva instituit”, instituție însemnând „tot ceea ce este inventat şi stabilit de oameni, în opoziție cu ceea ce este din natură”. Găsesc remarcabile următoarele exemple:

Această admirabilă inversare a condițiilor umane [între bogați şi săraci] a început deja în această viață şi vedem primele trăsături ale ei în instituția Bisericii.

Bossuet, Serm. Septuag. Preambul.

Numai întâmplător regii au duşmani de învins şi prin instituție au supuşi de guvernat.

Fléchier, le Tellier.

În naşterea societăților, şefii republicilor sunt cei care fac instituția.

Montesquieu, Rom. 1.

Nu era necesar să spunem atât de absolut că legile căsătoriei sunt legi pozitive, iar căsătoria este o instituție pură, de parcă n-ar fi întemeiată pe natura însăşi.

Bossuet, a 4-a avert. 5.

În limbajul politicii, instituțiile, legile fundamentale care guvernează un stat. Termen de jurisprudență. Instituția moştenitorului, numirea unui moştenitor. Instituția de moştenitor este, în drept, ca piatra fundamentală a testamentului.

Patru, Plaidoyer 8

În Oxford English Dictionary (1993) o instituție este „o lege, obicei, uz, practică, organizare sau alt element stabilit în viața politică sau socială a

unei persoane.....un stabiliment sau organizație instituită pentru promovarea unui obiect, în special de utilitate publică, religios, caritabil, educațional etc". Este o definiție suficient de largă, care se referă deopotrivă şi la legi, şi la obiceiuri, şi la organizații.

Definițiile lexicografice sunt satisfăcătoare doar în măsura în care interesează doar sensul, nu şi semnificația sau dacă ne întrebăm „Cum apar instituțiile?", „De ce există instituții?", „Instituție înseamnă organizație?" etc. Eforturile de a defini instituțiile se regăsesc în sfera de interes a multor ştiințe sociale, economia, ştiința politică, sociologia fiind doar câteva exemple în acest sens. Pentru sociologie, puține concepte sunt la fel de centrale precum instituțiile şi urmează oarecum o cale mai consecventă în utilizarea şi explicarea termenului. Indiferent de perspectiva abordată – instituționalism, funcționalism, structuralism – înțelegerea comună a sociologilor despre instituții este de forme sociale complexe care reifică procese, dând un sens deosebit elementelor distinctive ale structurii sociale. Sunt dinamice, se reproduc singure, sunt generate, susținute şi modificate de puteri care constrâng şi produc acțiuni în vederea stabilității ordinii sociale. Au o structură dublă, susținută de persoane ca deținători de roluri sau purtători de funcții, şi de practici sociale care implică atât scopuri şi rezultate expresive (Harré, 1980, p. 97). Instituții pot fi organizații mari (o universitate, un guvern, biserică, şcoli, magazine, oficii, poştale, forțe de poliție, aziluri etc), artefacte culturale (căsătorie, educație publică), forme de guvernare (monarhie, republică) sau o valoare colectivă (securitate națională, libertate de exprimare, libertate academică). În fiecare caz, ele dictează un set de relații şi comportamente „normale, dezvoltate în timp, despre care se presupune că au acceptare socială generală" (Timney, 1996, p. 101).

În general, instituțiile servesc societății pentru a face față incertitudinilor naturii, vieții însăşi, oferind un sens şi reducând incertitudinea în viața socială, prin impunerea unor constrângeri asupra comportamentului social şi economic. Comportamentul poate fi reglat prin însuşirea normelor morale, religioase, prin lege, reglementare, educație etc. În perioada în care Adam Smith a scris lucrarea „Bogăția națiunilor" (1776), economia engleză era plină de legislație restrictivă şi de reguli pentru comercianți şi meşteşugari. Şi totuşi, Adam Smith a susținut şi legitimat faptul că, atunci când antreprenorii îşi vor urmări propriul interes, aceştia ar contribui şi la interesul general. Contribuția la interesul general este posibilă,

însă, în condiţiile în care guvernul stabileşte nişte reguli şi îşi asumă o serie de sarcini, de exemplu, educaţia (Medema, 2010).

Instituţiile determină, structurează şi stabilizează anumite ordini sociale. Cu toate acestea, ele nu sunt doar restrictive, ci constituie şi o sursă de posibilităţi care le permit indivizilor să acţioneze în mediul lor. Prin urmare, o instituţie nu spune individului ce *să facă* pentru a asigura ordinea, ci informează o înţelegere comună despre condiţiile care asigură ordinea. „Logica de adecvare” spune actorilor ce ar trebui să prefere în situaţia specifică în care sunt plasaţi (Douglas, 1986; March, 1989; Powell, 1991). Condiţiile modelează instituţiile şi instituţiile transmit doar efectele cauzale acestor condiţii (O'Donnell, 2010, p. 166). Nu contează pe ce parte a drumului se merge, ci faptul ca toţi să aibă aceeaşi înţelegere privind partea pe care trebuie să se meargă. Prin rutina şi determinarea prealabilă a interacţiunilor acceptabile şi inacceptabile instituţiile oferă stabilitate şi semnificaţie comportamentului. Semnificaţiile instituţionale sunt transmise prin culturi, structuri şi rutine. Instituţiile, pe scurt, pot aduce un nivel de certitudine într-o lume haotică şi adesea incertă (Timney, 1996, p. 101).

Într-o definiţie destul de largă, o instituţie înseamnă „un complex de poziţii, roluri, norme şi valori adăpostite în anumite tipuri de structuri sociale şi care organizează modele relativ stabile de activitate umană în ceea ce priveşte problemele fundamentale de producere a resurselor de susţinere a vieţii, de reproducere a indivizilor şi de susţinere a unor structuri societale viabile într-un mediu dat” (Turner, 2003). În timp ce Veblen (1964) insistă asupra conceptului de obiceiuri de gândire, Durkheim foloseşte conceptul de credinţe şi model de comportament. Dar, Durkheim subliniază, de asemenea, aspectele „externe” şi „coercitive” ale instituţiei, care o fac un „fapt social” (Durkheim, 1950, 2002). Douglas North, (1990) unul dintre cei mai importanţi autori ai „noului instituţionalism”, defineşte instituţiile în mai multe moduri: „set de constrângeri asupra comportamentului sub forme de reguli şi reglementări”, „set de proceduri de detectare a abaterilor (...)” şi în final „un set de norme care constrâng modul în care regulile şi reglementările sunt specificate şi sunt aplicate”. Mai târziu, defineşte instituţiile drept „constrângeri create de om care structurează interacţiunea politică, economică şi socială” (North, 1991, p. 97). Definiţia formulată de R. Scott are avantajul de a subsuma dimensiunile instituţiei şi de a trasa astfel un contur sintetic şi integrator al noţiunii de instituţie: „instituţiile sunt

alcătuite din elemente cultural-cognitive, normative şi de reglementare, care, împreună cu activitățile şi resursele asociate, oferă stabilitate şi sens vieții sociale"(Scott & Davis, 2016). În tradiția unor autori precum Berger şi Luckman (1966), instituțiile constituie realitatea pentru actorii sociali, în sensul că ele oferă moduri intersubiectiv valabile şi persistente de interpretare şi modalități de a face lucrurile. Pentru Anthony Giddens (1984, pp. 24-31) instituțiile sunt, prin definiție, cele mai durabile caracteristici ale vieții sociale, enumerând ca ordine instituționale moduri de discurs, instituții politice, instituții economice şi instituții juridice.

În pofida eforturilor de a formula definiții cuprinzătoare care să surprindă toate elementele şi caracteristicile unei instituții, încă se mai atestă carențe. Abordarea structurală, spre exemplu nu reuşeşte să clarifice modul în care instituțiile determină preferințele pentru un anumit comportament. Dacă instituțiile determină preferințele, atunci cum se poate explica de ce agenții care acționează în acelaşi tip de instituții au uneori preferințe diferite? Instituționalismul nu a explicat decât parțial mecanismul constrângător şi productiv al instituției, care îi face pe actori să acționeze necondiționat şi natural, modelând comportamentul, acțiunile reproductive sau subversive (Blanc, 2012, p. 25). Din aceste considerente, instituțiile sunt mai degrabă descrise, decât definite. De un interes deosebit în acest sens este analiza lui Elinor Ostrom (1990) privind resursele comune la care „toată lumea" are acces. În astfel de situații (de exemplu, apă dulce, păşuni, ape de pescuit şi aşa mai departe), se aplică următoarele: dacă „toată lumea" îşi vede doar propriul interes şi exploatează resursa la maximum, aceasta va fi în curând epuizată. O anumită formă de reglementare care să împiedice exploatarea excesivă a resurselor trebuie, prin urmare, să fie aplicată (Goodin, 2009, p. 150).

Există susținători ai idei că instituțiile sunt ceva inventat, stabilit şi ordonat deliberat şi, prin urmare, au o bază rațională şi formală (Ridley, 1975, p. 247) şi viziuni potrivit cărora acestea nu sunt planificate sau intenționate, ci consecința unor efecte neprevăzute şi constrânse (Scott, 2008, p. 31). Rezonez cu cele din urmă, chiar dacă şi ipoteza proiectării deliberate vine cu argumente suficiente.

Atunci când instituțiile sunt considerate ceva inventat, baza rațională şi formală a „invenției" nu se referă la un scop, o procedură sau rezultatul unui acord. Mai degrabă modul în care membrii speră să obțină prin rezultat,

este nucleul acordului lor (Ridley, 1975, p. 247). O biserică devine grup instituţionalizat în măsura în care tiparele sale de apartenenţă şi interacţiune au devenit stabile, dar nu aşa este creată o instituţie a bisericii. Biserica, privită ca instituţie, nu trebuie confundată cu ceea ce fac sau gândesc membrii ei. Deşi uneori se descrie pe sine ca trup al credincioşilor, stânca[1] a fost acolo prima şi credincioşii au venit la ea. Exact acelaşi lucru este valabil şi pentru căsătorie. Modul în care se comportă de fapt cei căsătoriţi este un subiect valid de studiu, dar nu este instituţia căsătoriei. Aceasta, deşi este o relaţie organizată formal prin lege, aşa cum spune şi Biblia, este o stare/situaţie rânduită de Dumnezeu.

Cooperarea este prima fază în constituirea unei instituţii. Mead (1937), în studiile asupra societăţilor primitive vii, a descoperit că organizarea socială cooperativă duce la o bunăstare mai mare, care nu se găseşte într-o organizare socială exclusiv competitivă. Însă, trebuie de reţinut că nu orice aranjament practic pur instrumental sau provizoriu este recunoscut ca fiind o instituţie. Se presupune că majoritatea instituţiilor consacrate, dacă sunt contestate, îşi pot baza pretenţiile de legitimitate pe potrivirea lor cu natura universului. O convenţie este instituţionalizată atunci când, ca răspuns la întrebarea „De ce faceţi aşa?”, primul răspuns exprimă o convenienţă reciprocă, iar răspunsul la întrebări suplimentare culminează cu „Aşa trebuie / aşa e bine!” Apoi, vine răspunsul că se vor aplica sancţiuni sociale pentru a penaliza comportamentul necooperant. Or, aplicarea sancţiunilor este, de asemenea, o formă de acţiune colectivă şi la fel de mult trebuie explicată (Douglas, p. 31). Convenţia apare atunci când toate părţile au un interes comun ca să existe o regulă care să asigure coordonarea, distribuirea puterii între actori şi modelează concepţiile actorilor despre interesele lor. Pentru ca o convenţie să se transforme într-o instituţie socială legitimă are nevoie de o „convenţie cognitivă paralelă care să o susţină (Douglas, p. 46). Modurile în care acţiunile sunt produse, repetate şi ajung să evoce semnificaţii stabile, dau naştere instituţiilor. Pentru că dobândesc statutul de convenţii sociale, nu sunt niciodată puse la îndoială. Construite

---

[1] Metaforă care sugerează că motivaţia pentru acţiune se produce sub impulsul unui mecanism cognitiv deliberativ, care configurează diverse modele de raţionalitate. Un prim impuls este de ordin psihologic şi sugerează întâietatea ontologică a pasiunilor în raport cu procesul cognitiv deliberativ. Apoi dorinţa, care poate fi absentă sau prezentă, structurează şi orientează demersul cognitiv (Toth, 2015).

social, ele rezistă oricărei schimbări incrementale sau oricărei reforme făcute de un singur actor (Graftstein, 1992, *apud* (Thoenig, 2003).

Apariția spontană şi neintenționată a instituțiilor este explicată de Carl Menger, autorul austriac al economiei neoclasice, care şi-a propus să demonstreze apariția unor fenomene precum banii şi prețurile. Modelul lui Menger este fondat pe evaluările subiective şi pe acțiunile individuale, iar elementul important, care întregeşte sistemul explicativ, este *fenomenul-consecință* ca rezultat al agregării acțiunilor. Deşi sunt neintenționate, instituțiile sunt funcționale, asigurând coordonare şi ordine socială. Banii, în lumina acestei explicații sunt fenomenul-consecință care rezultă din evaluările subiective şi acțiunile individuale ale oamenilor. Acest model îl va extinde ulterior şi asupra apariției statului, pieței şi altor fenomene (*apud* (Toth, 2015, p. 86). Argumentația laureatului premiului Nobel pentru economie F. von Hayek are în vedere capacitatea scăzută şi chiar imposibilitatea colectivităților de a realiza şi planifica instituții predictibile şi eficiente. Instituțiile nu pot fi decât rezultatul compunerii acțiunilor individuale şi reprezintă forme de ordine rezultate spontan şi nu planificat. Această idee (inspirată de ideile lui A. Smith) generează următoarea interogație pe care Hayek şi-o propune: *„cum este posibil ca acțiunile independente a mai multor oameni să producă întreguri coerente, structuri relaționale persistente, care servesc unor scopuri umane importante, fără a fi construite în mod special pentru acest lucru?"* (Hayek, 1944, apud Toth, 2015, p. 87). Banii, morala, limbajul sunt trei categorii de instituții create de oameni, dar care nu au fost construite pe baza unui plan sau pentru a servi unui scop explicit conştientizat. Se poate spune chiar, că multe dintre marile realizări ale omenirii nu au fost rezultatul unor planuri mentale direcționate în acest sens şi cu atât mai puțin au reprezentat produsul efortului coordonat al mai multor indivizi, ci efectul compus al acțiunilor întemeiate rațional de indivizi şi orientate către scopuri proprii (Toth, 2015, p. 95).

Antoine Blanc (2012), trecând dincolo de dezbaterea realist-socio-constructivistă asupra ontologiei instituțiilor, descrie instituția ca un sistem de puteri, în care elemente de natură diferită interacționează şi permit circulația şi transformarea constrângerilor şi posibilităților, în vederea stabilității ordinii sociale, a cărei funcționare răspunde unei relații asimetrice între actor şi instituție. În modelul teoretic al lui Blanc, noțiunea de instituție este astfel strâns legată de cea de putere, exprimată în cel puțin trei forme:

prima (puterea episodică) se bazează pe constrângerea pe care o pot exercita anumiți actori. Cea de-a doua (puterea de dispoziție) se referă la elemente instituționalizate care impun moduri de gândire şi de a se comporta. În cele din urmă, a treia (puterea de facilitare) se referă la elementele materiale şi de reglementare care retrag sau distribuie resurse către indivizi şi organizații (Blanc, 2012). Alocarea puterii se realizează în funcție de capitalul existent, determinând ce fel de oameni vor avea poziție şi cum se vor conforma normelor instituționale. Acțiunea individuală este prezentată în model ca o formă hibridă între voluntarism şi determinism. Pilonii şi actorii instituționali fac apoi parte dintr-o rețea de puteri şi constrângeri reciproce care produc mecanisme de autoajustare şi transformare.

Poate că cea mai amplă explicație privind modul de constituire a instituțiilor aparține lui Seth Abrutyn şi Jonathan H. Turner (2023) Abordarea lor istorică asupra instituțiilor oferă un anumit tip de perspectivă, care nu ar putea fi obținută doar privind instanțele actuale ale acestora. În „The First Institutional Spheres in Human Societies" autorii extind o definiție fundamentală a instituțiilor, una care le situează ca elemente de bază ale societăților umane - ca maşini structurale şi culturale de supraviețuire care fac posibilă transmiterea cunoştințelor prețioase de la o generație la alta, asigurând supraviețuirea speciei umane. Detaliind modul în care biologia şi organizarea socială interacționează pentru a genera apariția instituțiilor umane, autorii susțin că instituțiile sunt generate, susținute şi modificate de populație, producție, reproducere, reglementare şi distribuție. Fiecare dintre aceste forțe constituie o contingență de bază a existenței umane, împingând actorii individuali şi colectivi să construiască anumite tipuri de structuri sociale şi sisteme culturale.

Printre principalele funcții ale instituțiilor se numără:

(a) modelează dispozițiile motivaționale ale actorilor. Instituțiile au mai puțin de-a face cu strategiile, alegere şi raționalitate instrumentală (cum fac organizațiile). Nu merg la biserică, dar au idee despre ce înseamnă o biserică.

(b) Formarea preferințelor congruente. În virtutea acestui efect formativ, precum şi a modelării aşteptărilor actorilor, instituțiile pot asigura predictibilitate, regularitate, stabilitate, integrare, disciplină şi cooperare. În absența instituțiilor, actorii nu ar putea face alegeri privind propriile acțiuni, pentru că le-ar lipsi informațiile despre ce fel de acțiune să se

aştepte de la alții, pe care trebuie să o cunoască pentru a-şi urmări propriul beneficiu.

(c) Economisirea costurilor de tranzacție. În special, instituțiile sporesc eficiența tranzacțiilor pe măsură ce instituțiile sunt capabile să cultive codurile de conduită corespunzătoare şi dispozițiile etice respective, un produs secundar al funcționării lor fiind evitarea costurilor conflictelor şi rezolvării conflictelor.

(d) Auto-coordonare. Instituțiile modelează acțiunea, oferindu-le actorilor oportunități şi stimulente, rezultând în ordine spontană. De exemplu, instituțiile pieței insuflă virtuți precum prudența, munca grea, punctualitatea, încrederea.

(e) Continuitate. Datorită influenței lor formative asupra indivizilor, precum şi contribuției lor la ordinea socială, instituțiile se pot auto perpetua: cu cât rămân mai mult timp, cu cât devin mai robuste şi cu atât devin mai imune la provocări (Offe, 2019, pp. 31-34).

Concluzionând, instituțiile sunt o formă de practică, parte a unei realități comportamentale, constructe cu un scop, idei încorporate în aranjamente formale, care probabil nu se potrivesc cu practica, dar sunt reale pentru a fi practicate. Instituțiile apar în condițiile în care există un produs comun clar, de a cărui producție reuşită depinde satisfacția subgrupurilor şi se poate demonstra că doar prin cooperare rezultă acel produs. Chiar dacă Olson a susținut că indivizii raționali nu ar coopera de obicei în urmărirea intereselor comune şi că doar stimulentele selective sau constrângerea ar fi de obicei necesare pentru a-i determina să se organizeze, (dar, chiar şi atunci, ei nu ar coopera cu adevărat.) teoriile şi practica ulterioare au demonstrat că structurile de cooperare produc beneficii reciproce care determină auto-implicarea. Cel puțin două exemple sunt notabile în acest sens. Adam Przeworski (2004), în studiul său despre tranzițiile către democrație în Europa de Est şi America Latină, susține că democrațiile apar atunci când grupurile opuse văd că alegerile le oferă o şansă echitabilă de a concura pentru o funcție şi atunci când cred asta, chiar dacă sunt de acord că mai şi pierd din când în când — ei încă îşi pot promova propriile interese în timp. Atunci când aceste condiții sunt îndeplinite, grupurile pot conveni să respecte un set de reguli democratice. Astfel, democrațiile sunt structuri de cooperare şi beneficii reciproce care determină auto-implicarea. Cel de-al doilea exemplu, se regăseşte într-un articol mult citat, semnat de Douglass

North şi Barry Weingast despre ascensiunea democrației. Regii englezi aveau nevoie de bani pentru campanii militare (şi alte lucruri), dar au avut dificultăți în a strânge fonduri. Problema era că, oricât de solemne erau promisiunile lor de a rambursa împrumuturile de la elita financiară, propria suveranitate permitea regilor să refuze orice tranzacție, astfel că promisiunile lor nu erau credibile, iar tranzacțiile de strângere de fonduri, care ar fi putut fi reciproc avantajoase de multe ori, nu s-au materializat. În esență, regii erau prea puternici pentru binele lor şi au suferit consecințele. La fel şi elita financiară. Cu toate acestea, a existat o soluție instituțională pentru dilema lor. Soluția a fost „legarea mâinilor regelui" prin dezvoltarea unui nou sistem de guvernare care transfera puteri legale semnificative către parlament şi către o justiție independentă. Această slăbire a puterii monarhice a fost benefică pentru regi, deoarece acum puteau strânge bani făcând promisiuni convingătoare de a rambursa împrumuturile. Acest lucru a fost bun şi pentru comunitatea financiară (reprezentată în Parlament), pentru că acum putea să elibereze împrumuturi, să aibă certitudinea că vor fi rambursate şi că drepturile de proprietate le vor fi protejate. Soluția instituțională – fundamentul democrației - a fost astfel colaborativă şi reciproc avantajoasă şi a fost stabilă, deoarece niciuna dintre părți nu a avut un stimulent să nu coopereze (Moe, 2005, p. 222).

Tipologiile instituțiilor se pot baza pe domenii instituționale şi pe valorile de bază corespunzătoare ale acestora (religie/mântuire, şcoli/educație). De asemenea, acestea pot funcționa pe linii formale/informale sau legale/morale/etice. Sau pot funcționa conform unei ierarhii de instituții „de bază" sau „meta instituții" (cum ar fi constituțiile), instituții intermediare (legi statutare) şi instituții operative (decizii administrative).

Rațiunea administrației publice

În ştiința politică contemporană şi nu doar există un acord general de a considera instituțiile „reguli ale jocului". În fond, orice viziune asupra instituțiilor ar trebui să poată răspunde întrebării „Cum să facem să putem conviețui astfel încât să limităm conflictele, individuale sau colective, fără să ni se încalce libertățile?"

Una din cele mai mari instituții, care asigură conviețuirea este statul. Pe măsură ce comunitățile de oameni au devenit mult prea numeroase,

sedentare, în care supraviețuirea grupului nu mai poate fi asigurată prin colaborare şi rezolvarea conflictelor pe baza medierii față în față, apar ierarhiile sociale cu un conducător şi o elită conducătoare în vârf. Bourdieu îi spune „magie socială” (1994), Giddens - container de putere delimitat (Giddens, 1984, p. 181). Teza este că este statul acționează asemenea unui vârtej care absoarbe relațiile sociale pentru a le modela în ideea conviețuirii comune şi a teritorialității sale. În interior, funcția principală a statului este organizarea şi echilibrarea forțelor eterogene pentru a ajunge la omogenitate. Pentru a legitima acțiunile pe plan intern, este totuşi necesară definirea unor valori comune, guvernate de anumite reguli, care să ordoneze „starea originară a umanității” (Locke, 1689), adică acea stare naturală în care ființele umane îşi experimentează condiția umană fără a fi conştiente de a fi membru al unei societăți. Pentru a servi drept busolă pentru acțiune, aceste valori trebuie mai întâi definite şi prioritizate.

Bo Rothstein susține că pentru organizarea unui spațiu politic precum statul, sunt necesare cel puțin patru tipuri de reguli, adică instituții: *instituția care formulează reguli*, *instituția care aplică reguli*, *instituția de adjudecare a regulilor*, *instituția de susținere a regulilor*.

Instituția care formulează reguli este necesară în cazul societăților democratice pentru a instaura reguli valabile pentru toți membrii comunității şi pentru a urmări atingerea intereselor comune. Acelaşi tip de instituție este folosită în cazul societăților nedemocratice pentru a crea legitimitate printre cei subordonați grupurilor de putere.

Instituția care aplică reguli are ca obiectiv implementarea deciziilor instituțiilor care formulează reguli, în cazul societăților democratice. În cazul celor nedemocratice acest tip de instituții acționează în ideea implementării voinței conducătorilor.

Instituția de adjudecare a regulilor în cazul societăților democratice, încearcă să rezolve disputele asupra înțelegerii regulilor şi aplicarea acestora în cazuri particulare. În cazul societăților nedemocratice, instituțiile de forma aceasta au în plan rezolvarea disputelor dintre supuşi.

În cele din urmă, pedepsirea celor care încalcă regulile este atributul *instituției de susținere a regulilor*, în cazul societăților democratice. În cazul celor nedemocratice, instituțiile sunt create pentru a-i pedepsi pe cei care contestă puterea conducătorului sau a grupului conducător (Rothstein, 1996, p. 136).

Astfel, în spațiul social larg apar câmpuri de putere – „spații ale raporturilor de forță dintre diferitele tipuri de capital” (Bourdieu, 2013). În aceste câmpuri de putere nu se poate regăsi oricine, ci doar aceia care au acaparat destul de mult din minimum unul din capitaluri pentru a fi în stare să domine acest câmp al puterii corespunzător. Concurența pentru avantaje ale acestor câmpuri, (perspectiva de bază a teoriei câmpurilor) se produce cu respectarea principiului echilibrului puterilor. Reificate în autorități şi organe distincte, aceste câmpuri de putere, exercită toate cele trei funcții importante ale statului: funcția legislativă - de adoptare regulilor generale şi obligatorii de conduită; funcția executivă - de organizare a executării regulilor generale de conduită; funcția jurisdicțională - rezolvarea litigiilor care apar în procesul nerespectării sau încălcării legilor. Astfel, legislativul (puterea legislativă), executivul (puterea executivă) sau judiciarul (puterea judecătorească) nu sunt altceva decât organe (sau ansamblu de organe) care dispun de puteri, în vederea asumării unor funcții. Fixarea conturului exact al puterilor este destul de delicată. Filosofi, politologi, jurişti etc. au folosit adesea o terminologie imprecisă pentru a descrie aceste puteri. Spre exemplu, executivul poate semnifica *executarea legilor, puterea de reglementare (prerogativa), funcția guvernamentală sau funcția administrativă*. Herodot se întreba: „buna guvernare este cea în care guvernanții sunt buni întrucât guvernează în respectul legilor sau cea în care legile sunt bune întrucât guvernanții sunt înțelepți?”. Platon a considerat guvernanții drept „servitori ai legii” şi a îmbrățişat prima alternativă, Aristotel a observat că legea oferă o oportunitate, dar aplicarea ei depinde de persoana celui care o aplică şi a îmbrățişat a doua alternativă (Marga, 2013). Reputatul profesor Jacques Ziller atrage atenția asupra unor neînțelegeri, care sunt transmise cu insistență publicului de către politicieni şi presă - şi, din păcate, prea des de către savanți. Neînțelegerea majoră constă în confundarea realității separării puterilor cu reprezentarea lor mitică. Reprezentarea mitică este cea a unei versiuni simplificate a teoriei lui Montesquieu, adică împărțirea guvernării în trei ramuri autonome, legislativă, executivă şi judecătorească, realizate de instituții specifice. Realitatea este şi a fost întotdeauna mult mai complexă, aşa cum bine ştiu istoricii, avocații constituționali şi politologii: ceea ce sunt separate sunt de fapt funcțiunile guvernamentale, care sunt distribuite în moduri diferite între instituțiile autonome, cu un sistem de control şi echilibru conceput pentru a evita orice monopol în luarea deciziilor. Astfel,

mitul şi realitatea sunt foarte diferite. Împărțirea tripartită a puterilor, la care se presupune că se referea Montesquieu, nu corespunde complexității funcțiilor guvernamentale în democrațiile moderne. Deşi se cunoaşte că autorități legiuitoare, singurele în măsură să adopte legi, sunt instituțiile legislative, există situații în care guvernele pot să adopte acte cu valoare egală legilor (Ziller, 2008, p. 137).

Având în vedere că puterea executivă exercită pe calea reglementărilor sau prin acte individuale activități ce depăşesc cu mult stricta executare a legilor, i-a determinat pe unii cercetători să distingă în cadrul puterii executive două funcțiuni, şi anume: cea *guvernamentală* şi cea *administrativă* (Alexandru, 2005). Aşadar, administrația publică se regăseşte în câmpul puterii executive, dar nu ar trebui să fie confundată cu aceasta. Preluat din franceză, termenul *guvernare* are sensul de „a conduce, a administra, a dirija un stat, un popor". Lista invențiilor şi reinventărilor guvernării include idei de Imperiu (Asiria după secolul al VIII-lea î.Hr.), secularism (Persia, secolul VI î.Hr.), monarhie limitată (regate evreieşti, secolul XI î.Hr.), birocrație (Imperiul Chinez, secolul 3 î.Hr.), cetățenie şi democrație (Polisul grecesc, secolul 5 î.Hr.), guvernare „republicană" limitată (Republica Romană, secolul 6 î.Hr.), supremația dreptului (Imperiul Roman, secolul I î.Hr.); o organizare şi reprezentare bisericească ierarhică (Europa medievală, secolul XI d.Hr.); monarhie limitată procedural (Anglia, medievală secolul al XIII-lea d.Hr.); constituționalismul şi drepturile individuale (SUA şi Franța, după 1776). Unele dintre aceste inovații au avut efecte directe şi de durată asupra formelor de guvernare ulterioare. Alte inovații, cum ar fi supremația legii şi a cetățeniei, au avut un impact indirect prin redescoperirea lor în momente diferite în contexte diferite (Finer, 1997).

Funcțiile guvernamentale se referă la reglementarea cuprinzătoare a existenței umane. Acestea vizează modelarea şi executarea măsurilor sociale, economice, ordine publică, apărare națională, relații cu alte state etc. Guvernarea se referă, de asemenea, la regulile, convențiile, practicile şi credințele formale şi informale existente într-un anumit regim politic. A realiza o funcție guvernamentală înseamnă „a lua decizii esențiale care angajează viitorul națiunii" (Rivero, 1965) sau „decizii cu bătaie lungă", cum le numeşte plastic profesorul Iorgovan (2001). Spre exemplu, în țările comuniste din secolul al XX-lea era o chestiune de doctrină că mijloacele de producție ar trebui să fie deținute şi, prin urmare, controlate de stat. În Marea

Britanie, guvernele laburiste au naţionalizat unele industrii majore, inclusiv cărbunele, oţelul şi căile ferate, determinate parţial de doctrina socialistă şi parţial de eşecul industriei britanice de a rămâne competitivă pe pieţele internaţionale. Acest proces a fost apoi inversat când Partidul Conservator a devenit ascendent. În Statele Unite, guvernul s-a implicat în economie în primul rând prin puterile sale de reglementare. În Franţa, guvernul s-a angajat în planificarea economică naţională în cooperare cu organizaţii private de afaceri. Guvernarea reprezintă capacitatea unui guvern de a stabili şi de a aplica reguli şi de a furniza servicii, indiferent dacă acel guvern este democratic sau nu (Fukuyama, 2013).

În timp ce funcţia guvernamentală se referă la aranjamentele politice formale, prin care un teritoriu şi oamenii săi sunt conduşi, funcţia administrativă organizează şi dă permanenţă procesului prin care resursele sunt grupate şi apoi utilizate pentru a face faţă problemelor cu care se confruntă o comunitate politică. Statul devine activ prin administrarea sa, care este coloana vertebrală a guvernării. Invocând adesea Prusia drept caz paradigmatic, Hegel, Lorenz von Stein, Otto Hintze au susţinut rolul de mediator al administraţiei publice între stat şi societate (Seibel, 2010, p. 723). Această legătură conţine atât elemente structurale şi instituţionale, cât şi mai multe elemente culturale bazate pe valori. În societăţile simple, şeful sau conducătorul este purtătorul puterii, capabil să efectueze sau cel puţin să dirijeze personal, toate activităţile legate de desfăşurarea guvernării. Cu toate acestea, foarte curând exercitarea puterii, fie de către despot personal, fie în numele societăţii de către autorităţi mai puţin autoritare, devine irealizabilă pentru un singur om, oricât de înzestrat în calităţi nu ar fi. Funcţiile trebuie împărţite sau delegate şi apar primii administratori care vor acţiona sub conducerea unui superior. O astfel de administrare rămâne pentru mult timp apanajul unor instituţii existente sau rudimentare, până când se coagulează o nouă instituţie. Guvernul, o instituţie timpurie a istoriei, a „recunoscut” administraţia în mod evident încă de la începuturile civilizaţiei ca activitate subsidiară. Aşa cum scrisul a fost inventat înainte de mileniul al IV-lea î.Hr., dovezi privind existenţa administraţiei sunt greu de găsit. Dar, se poate presupune că a existat cu mult înainte de înregistrarea scrisă (Gladden, 2019, p. 2). O analogie a acestei etape timpurii nescrise a administraţiei publice poate fi descoperită în organizarea şi guvernarea societăţilor tribale care au continuat să existe alături de statele moderne

extrem de organizate. Există numeroase studii despre astfel de sisteme şi o examinare comparativă a acestora scoate la lumină fapte interesante. Relevante în acest sens sunt două studii, realizate de Schapera şi M. G. Smith, descrise succint într-un volum remarcabil privind istoria administrației publice, editat de E. N. Gladden (1972). Schapera, studiind anumite triburi sud-africane, descoperă că îndatoririle şefilor acoperă mult mai mult decât luarea deciziilor şi conducerea. Şeful reprezintă tribul în relațiile sale cu străinii şi se ocupă de organizarea unor activități comune importante, cum ar fi munca colectivă, ritualul şi războiul. În unele cazuri, el poate acționa atât ca legiuitor, cât şi ca judecător, poate organiza activități agricole şi chiar să aibă grijă de cei nevoiaşi. În practică, în curând devine imposibil pentru el să-şi asume personal toate aceste funcții şi atunci, pe bază geografică, delegă competențe sub-şefilor, membrilor propriei sale familii sau altor persoane apropiate care îl reprezintă în diferite zone geografice. În afară de astfel de subordonați locali, şeful va solicita asistenți personali ale căror atribuții pot fi consultative, adică să participe la elaborarea politicilor, fie executive, pentru a-l ajuta să-şi îndeplinească sarcinile de rutină. Uneori, cele două funcții vor fi îndeplinite de aceeaşi persoană.

În cel de-al doilea studiu, M. G. Smith oferă o relatare mai interesantă, în multe privințe senzațională, despre modul în care triburi din zona Zaria din nordul Nigeriei, timp de un secol şi jumătate, din 1800 d.Hr., au dezvoltat mecanisme administrative. Perioada acoperă trei regimuri succesive în regiune: guvernul Habe Abuja, supus stăpânirii domnitorilor din Bornu din 1800; guvernul Fulani Zazzau, vasali ai emirului din Sokoto, din 1865 şi faza modernă Fulani sub britanici din 1900, timp în care sistemul tribal a fost menținut şi dezvoltat. În toate aceste regimuri, sectoarele politic şi administrativ pot fi diferențiate, fiind elaborate reguli şi proceduri administrative specifice. Guvernarea „s-a desfăşurat printr-un sistem de birouri cunoscute sub numele de „sarautu”, fiecare dintre acestea existând în calitate de o unități permanente exclusive. Relațiile dintre birourile de rang subordonat şi superior sunt foarte formalizate, în timp ce relațiile dintre birouri cu statut de coordonator nu sunt stabilite în mod clar. Doar câteva dintre aceste funcții erau ereditare. Funcțiile puteau fi ocupate de membri ai familiei regale, de oameni liberi, eunuci sau sclavi. Nici regalitatea nu era ereditară, deoarece conducătorii fulani erau aleşi consecutiv din diferite dinastii. Puterea conducătorului era restrânsă şi de împărțirea specifică a

responsabilităților. Comunitățile locale erau controlate de şefi, care erau responsabili în fața regelui (*apud* Gladden, pp. 2-6).

Aceste două cazuri de administrare tribală sunt dovada că administrația publică este o instituție produsă în istorie şi țesută în rețeaua de relații sociale care îi dă viață şi ființă (Long, 1949, p. 261), devenind „forma instituțională preeminentă în societatea modernă" (Zucker, 1983).

Birocrația, adică administrația, care este una dintre cele mai bine puse la punct birocrații (Pasti, 1995, p. 99), a apărut în Antichitate ca un instrument *al* şi *pentru* cei de la putere. Majoritatea asociază birocrația cu numele lui Weber, atribuindu-i meritul de a fi creatorul acestui concept. De fapt, Weber este doar unul dintre primii care definesc birocrația ca un concept neutru şi o operaționalizează atât ca tip specific de organizație (de exemplu, organizarea colegială, matriceală şi de proiect), cât şi un sistem de personal în care numirea şi promovarea, cel puțin în teorie, se bazează pe merit (adică, fundal educațional şi experiențial relevant). Pentru cea mai mare parte a existenței lor, adică aproximativ 300.000 de ani, Homo sapiens a trăit într-o societate nomadă cu o economie de vânător-culegător-culegător, formată oriunde din 50 şi 150 de indivizi. În aceste comunități resursele sunt împărtăşite, conflictele sunt rezolvate pe baza medierii față în față, iar supraviețuirea grupului este asigurată prin colaborare. Cei mai mulți cercetători sunt de acord că strămoşii noştri au trăit într-o societate mai degrabă egalitaristă, în care ierarhia de dominație inversă, alianța masculilor împotriva unui mascul alfa dominant, asigură că nimeni nu poate pentru o perioadă prelungită de timp să fie la putere şi să extragă resurse dincolo de ceea ce este necesar supraviețuirii personale. Sfera lor politică e limitată la propriul teritoriu şi la încheierea de alianțe cu grupurile vecine (Diamond, 2014, p. 32).

Undeva între 20.000 şi 10.000 de ani în urmă, oamenii încep să domesticească cerealele şi animalele şi se stabilesc din ce în ce mai mult în zone în care îşi cresc culturile şi animalele. În comunitatea sedentară cu economie agricolă apar ierarhiile sociale cu un conducător şi o elită conducătoare în vârf, urmate de preoți, militari, meşteri şi artizani, muncitori şi sclavi. Deşi unii cercetători sugerează că este un fenomen social mult mai vechi (Nystrom, 1998), în aceste medii apare birocrația – un instrument de sprijin pentru cei care dețin puterea.

În perioadele anterioare statului, birocrația a fost esențială nu numai pentru guvernarea domeniilor întinse şi dens populate, ci şi pentru menținerea unei armate regulate, organizarea unor expediții şi a războaielor de cucerire (Diamond, 2014, p. 32). Conducătorul are personal pe bază de rudenie şi prietenie, dar care nu îl lipsesc de oportunități ample de administrare defectuoasă, corupție şi fraudă. Stereotipurile peiorative pe care mulți oameni le au despre birocrație (leneş, formalist, nedemn de încredere, următor de proprii interese etc.) se bazează pe 5.000 de ani de birocrație ca forță opresivă, exploatatoare a puterii (Raadschelders, 2022, p. 14).

În formațiunile de tip statal apare un centru de conducere - un guvern, fără a fi desemnat neapărat cu acest termen. Entitatea este necesară pentru a îndeplini rolul de arbitru neutru în conflictele interpersonale, de a contracara comportamente de căutare a rentabilității personale şi pentru a aborda provocări colective care nu mai pot fi îndeplinite doar pe baza unor indivizi care colaborează pentru binele comun. Birocrația, de asemenea, este un instrument de sprijin pentru conducător(i). Dinastiile chineze aveau un guvern birocratic cu ministere. Acest tip de guvernare ierarhică şi ministerială a continuat în multe dinastii. Chiar şi astăzi China păstrează multe dintre caracteristicile esențiale ale birocrației antice. Imperiul Otoman, Egiptul şi civilizațiile mediteraneene au fost, de asemenea, guvernate de sisteme birocratice. Primul cod juridic formal, Codul lui Hammurabi, datează din secolul al XVIII-lea î.Hr. Unul dintre motivele longevității instituționale egiptene a fost nivelul ridicat de servicii administrative atins, clasându-i pe egipteni, dar şi pe chinezi, făuritori ai cele mai impresionante birocrații din lumea antică. Birocrația asigura aşa-numitele funcții regale de justiție, apărare, poliție şi impozitare, precum şi lucrări de irigare (de exemplu, Mesopotamia, Egipt, China), grânare pentru depozitarea alimentelor şi unele drumuri (Roma) sau canale (China). Imperiul Roman şi Biserica Romano-Catolică sunt influențele istorice „dominante” asupra dezvoltării instituțiilor politice şi administrative occidentale. Weber nu ar fi găsit nimic în neregulă cu instituțiile guvernării romane. Modelul roman, bazat pe controlul de către cetățeni, ierarhie şi diviziunea muncii a fost familiar conducătorilor occidentali, care fac față cerințelor unei epoci post-feudale. Națiuni cu o istorie de cucerire romană, cum ar fi Franța şi Spania, au păstrat formele de guvernare ierarhice şi separate funcțional şi şi-au

proiectat sistemele juridice pentru a reflecta legea codificată romană. A fost altfel în Anglia, care nu fusese niciodată controlată complet de Roma, istoria politică a Angliei fiind modelată de invaziile săseşti şi dezacordurile celtice (Dufour, 2016).

La sfârşitul secolului al XVIII-lea, birocrația a devenit tipul dominant de organizație în sectorul public, nonprofit şi privat. În decursul a două sute de ani, fără a avea vreun precedent istoric, s-a dezvoltat într-o garanție majoră pentru democrație la scară largă (Raadschelders, 2022, pp. 15-16). Odată cu apariția statelor moderne, spațiul administrativ a devenit autonom, iar sarcinile administrative au fost încredințate unor profesionişti ai noului domeniu, remunerați pentru efortul lor şi desprinşi de mijloacele de producție. Astăzi, contrar oricărei reguli constituționale care presupune o putere definitivă, administrația constituie o forță (Tofan-Apostol, 2008, p. 128).

Pe parcursul secolului al XIX-lea, în țările industrializate, organizarea administrațiilor publice s-a dezvoltat într-un mod relativ comun, urmând un tip ideal, aşa cum a fost sintetizat de Max Weber (1947) şi pe care l-a dedus din observarea administrațiilor din Germania, Franța, Marea Britanie şi Statele Unite. Tip ideal nu înseamnă un model de urmat, ci o reducere la trăsături esențiale (Peters, 2018).

Astfel, vorbim despre instituții administrative suficient de bine conturate odată cu consolidarea societăților de tip statal. În doctrina administrativă s-a dezvoltat un curent de opinie potrivit căruia evoluția organizării administrației a fost influențată îndeosebi de factorul militar şi de factorul geografic, cărora, în timp, li s-au adăugat şi alți factori, ca, de exemplu, cei de ordin economic, politic, cultural, religios etc. (Tofan-Apostol, 2008, p. 128). Urmare a diviziunii sociale a muncii şi a funcțiilor, apare o entitate specializată, investită cu putere de constrângere asupra membrilor colectivității. În acest fel se constituie spațiul politico-administrativ, clădit în principal pe ordine, simbol al unității sociale şi instrument de coerciție. Totuşi, la început acest spațiu nu s-a diferențiat, decât într-o mică măsură, de celelalte structuri sociale. Deosebirile s-au putut constata, atât pe continentul european, în care funcțiile administrative reprezentau o prelungire a vieții sociale, cât şi în afara Europei. Astfel în SUA se constituie o castă a birocraților, care domina ansamblul societății şi superviza integritatea raporturilor sociale.

Câteva idei care pot fi desprinse cu privire la modul în care s-a constituit administrația publică ca instituție, se referă la faptul că: 1) asemenea altor instituții, se datorează populației în creștere. Aceste factor a exercitat presiuni asupra diferențierii instituționale, deoarece au apărut probleme cu privire la modul de susținere a unor populații mai mari în comunități mai mari; 2) necesitatea de reglementa comportamentul uman generează presiuni de selecție pentru recunoașterea surselor de putere care să poată monitoriza și controla acțiunile altora. Trebuie descoperite mecanisme pentru a controla devianța și conflictul, pentru a coordona acțiunile și pentru a aloca resurse; iar pe măsură ce cerințele pentru producție și populație cresc, cresc și presiunile de selecție pentru reglementare; 3) determinarea unui comportament dezirabil se poate realiza în cel puțin patru moduri: prin aplicarea forței fizice sau coerciției, prin apelul la valori și ideologii, prin utilizarea stimulentelor sau a descurajării, adică a da sau a lua resurse materiale - pentru a asigura conformitatea cu dorințele cuiva și prin utilizarea sistemelor organizaționale pentru a monitoriza și controla acțiunile altora (Turner, 2003, pp. 9-10). Cel din urmă mod, urmare a unui lung proces de instituționalizare, devine administrația publică.

Cu rădăcini în latinescul *administro,* care înseamnă a da o mână de ajutor, a conduce sau a dirija" și prefixul „ad" care înseamnă „mai puțin" administrația publică exprimă o activitate subordonată, la comandă, pusă în slujba cuiva. Poate fi definită ca fiind toate procesele, organizațiile și indivizii (ultimii acționând în funcție de pozițiile și rolurile lor sociale) asociate cu aplicarea legilor și a altor regulamente adoptate sau emise de ramurile legislativă, executivă și juridică." (Milakovich et al., 2009).

Un pasaj în cartea lui H. Simon descrie presupoziția că rudimentele administrației au apărut atunci când doi oameni au încercat să mute din loc o piatră, pe care nici unul nu a putut s-o mute singur (Simon et al., 2003, pp. 27-30). Această acțiune simplă are cele două caracteristici de bază a ceea ce ulterior s-a numit administrație. Există un *scop* - mutarea pietrei - și o *acțiune comună* - mai multe persoane își unesc puterile pentru a îndeplini ceva ce nu s-ar fi putut face fără o astfel de combinație. Astfel, administrația este definită ca *un comportament de grup care cooperează.* Există multe metode de a muta o piatră: prin rostogolire, cu un scripete sau poate sfărâmată și mutată pe bucăți. Administrația, în sens restrâns se concentrează, în special, asupra

modului în care este aleasă metoda, asupra modului cum sunt convinşi oamenii să coopereze pentru îndeplinirea unei sarcini, cum este împărțită activitatea între ei. Modul în care este aleasă metoda poate fi luat în considerare în îndeplinirea oricărei alte sarcini care necesită o activitate comună: stingerea unui incendiu, pavarea străzilor, rezolvarea cererilor pentru ajutor de şomaj sau asortarea scrisorilor într-un oficiu poştal. Rezultatul-consecință al „grupului care cooperează" este interesul public general şi binele comun ca principiu etic care presupune asigurarea unui nivel de trai decent pentru indivizi şi posibilitatea ca aceştia să ducă o viață confortabilă şi sigură (Mirică et al., 2020).

Administrația publică se manifestă acolo unde există un produs comun clar, care contribuie la atingerea propriei satisfacții, dar cooperarea este dezirabilă. Intervenția administrativă, sub forme foarte diferite, poate avea caracter de monopol. În acest caz, administrația îşi rezervă o anumită activitate şi interzice particularilor orice activitate analoagă (de ex. apărarea sau serviciile diplomatice). Şi, dimpotrivă, administrația poate opera într-un sector dat în mod neexclusiv. Ea se găseşte atunci într-o situație de concurență cu persoanele private care exercită activități în paralel (de ex: în materie de învățământ unde există atât scoli publice, cât şi private. Atunci când spunem satisfacerea necesităților, avem în vedere acele necesități care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât şi pentru fiecare membru al acesteia, şi care nu pot fi satisfăcute de inițiativa particulară din cauză că acestea au o amploare care îi depăşeşte capacitățile (de ex. necesitatea apărării naționale), fie că satisfacerea acestor necesități nu oferă în schimb niciun profit, lucru care poate scădea motivația de a interveni a întreprinderilor private. Distincția dintre administrație publică – administrație privată se face pornind de la criteriul interesului urmărit. Propriu administrației publice este satisfacerea interesului public, însă ceea ce pune în mişcare acțiunea particularului este profitul material, reuşita în afaceri şi, în subsidiar, realizarea binelui comun. Un brutar, atunci când îşi fabrică şi vinde pâinea, nu este preocupat de grija ca toți să aibă pâine suficientă pentru nevoile lor. Interesul lui este să-şi câştige existența vânzând acea pâine, deci să-şi asigure cele trebuincioase pentru el şi familia lui (Vedinaş, 2002, pp.30-31).

Ca activitate practică, administrația publică tinde să asigure randamentul muncii şi, din acest considerent, determină un anumit număr

de aranjamente adecvate de resurse materiale, financiare şi metode de realizare. Dacă un obiectiv major al guvernării este educația, administrația publică identifică şi aplică cele mai eficiente metode pentru atingerea acestui obiectiv. Dacă obiectivul guvernării este eradicarea sărăciei, administrația publică identifică cele mai eficiente metode prin care aceasta poate fi eradicată. Rolul ontologic al acestei instituții este dat *necesitate, potențialitate* şi *posibilitate,* susținut de impulsul de a folosi cunoştințe specializate pentru a servi scopului guvernării.

Administrația publică nu este doar instrumentală – deciziile şi acțiunile din sectorul public sunt adesea complexe, implică posibilități multiple şi se modifică în timp, iar practicienii din sectorul public sunt implicați în determinarea a ceea ce face guvernul în plus față de modul în care o face (Box, 2015). Administrația publică ocupă un rol central în formarea cadrului instituțional de reglementare, distribuire şi redistribuire a resurselor unei comunități politice. Acționează ca resursă şi putere, precum şi sursă de autoritate şi legitimitate (sau „putere simbolică"), având un rol esențial în asigurarea ordinii sociale. În „câmpul de forțe" administrației publice îi revine, mai întâi, funcția de a identifica şi aspira resursele. Apoi, de a distribui o parte dintre ele pentru acele servicii adresate populației. Apoi, de a aloca politicilor stabilite la nivel național resursele necesare realizării lor. În acest proces intervin două momente esențiale. Primul este cel al identificării selective a resurselor aspirate, iar cel de-al doilea este al selectării destinației acestor resurse astfel colectate şi al raporturilor între diferite destinații (Pasti, 1995, p. 103).

Asemenea altor „câmpuri de putere", administrația publică trebuie să efectueze un act de echilibru: competențele distinctive trebuie să fie exercitate pentru a satisface aşteptările şi percepțiile societății asupra performanței lor. Dar, aşteptările şi percepțiile societății asupra organizațiilor publice rămân rareori fixe pe perioade lungi de timp. Pentru a nu-i fi contestată legitimitatea, trebuie să argumenteze rațiunea sa de a fi pretinzând tutela valorilor publice importante şi larg dorite; să adapteze continuu structura, convingerile şi practicile administrative pentru a rămâne în ton cu normele şi cerințele vremurilor în continuă schimbare.

Legitimitatea, locul administrației publice în guvernare sunt date de capacitatea acestei instituții de a-şi utiliza puterea în slujba unor valori specifice precum eficiența, receptivitatea politică sau protejarea împotriva

unor interese care viciază binele comun. Binele comun şi satisfacerea interesului general reprezintă problemele de stimulare, pe care se presupune că le rezolvă. Satisfacerea nevoilor sociale recunoscute conturează sfera „interesului public general", care apare ca o consecință a faptului că jocul liber al inițiativelor particulare nu poate oferi o rezolvare adecvată a unor necesități. Administrația publică modelează cooperarea, prezentă în societate alături de agresivitate. Poate fi găsită în domenii precum organizarea cartierului, implicarea cetățenilor, îmbunătățirile infrastructurii publice - cum ar fi autostrăzile şi facilitățile de transport public mai sigure şi mai convenabile, noi linii de apă, canalizare şi curent electric, baraje şi rezervoare, facilități culturale, adică oriunde se imune conducere organizațională cooperativă şi abordări programatice ale problemelor societale. Walter Lippmann observă că „nu există o nevoie mai mare pentru oamenii care trăiesc în comunități decât ca ei să fie guvernați, autoguvernați dacă este posibil, bine guvernați dacă sunt norocoşi, dar în orice caz, guvernați" (Lippmann, 1955).

Goodin (2009) susține că o metodă simplă de a înțelege natura şi semnificația administrației publice este să presupunem că oamenii au dreptul să-şi dorească să conviețuiască prosper. Apoi să presupunem că ştiu ce înseamnă sau cel puțin ce fel de prosperitate îşi doresc şi depun toate eforturile în acest sens. „Jocul" începe numai după ce actorii au fost constituiți, iar ordinea preferințelor lor a fost formată ca urmare a unor procese care nu pot fi considerate ele însele ca parte a jocului" (p. 158). Weber consideră că puterea de acțiune a statului modern trebuie să fie caracterizată printr-o ordine rațională bazată pe o aplicare omogenă şi impersonală a regulilor şi procedurilor formale. Administrației publice i se delegă astfel puterea statului de a implementa politici publice pe baza rațională a legii şi a unui model organizatoric codificat. Fără nicio conotație peiorativă, dimpotrivă, Weber descrie acest mod de raționalizare birocrație. Fără funcționari publici sau agenți publici aproape că nu există servicii şi facilități la dispoziția cetățenilor (Ladner, 2022, p. 11). Puterea unei birocrații, iar administrația publică, aşa cum am menționat anterior, este una dintre cele mai bine puse la punct birocrații, constă tocmai în faptul că nu oamenii sunt importanți, ci structurile şi regulile de activitate (Pasti, 1995, p. 99). Administrația publică trebuie să se împace cu forțele sociale asupra cărora trebuie să acționeze, iar istoria ei poate fi rezumată într-o serie de

compromisuri cu aceste forțe. Dacă se străduieşte să acționeze asupra societății, administrația face parte din această societate; este chiar o componentă esențială (Mayeur, 2014). Funcția principală a administrației publice este de a reconcilia şi de a îmbina funcțiile politicienilor şi funcțiile experților în serviciul societății. Literatura despre birocrația la nivel de stradă (Lipsky, 1971) a sugerat că administrației ar trebui să i se acorde libertate discreționară de a funcționa corect, ceea ce ar avea ca rezultat în cele din urmă modelarea politicii publice de către administrație şi să devină mai politică (Overeem, 2009, p. 105), în sens de negociere şi căutare a influenței în definirea, soluționarea problemelor publice şi urmărirea bunăstării publice (Ladner, 2022, p. 2). Făcând asta, munca administrativă are impact asupra condițiilor obiective ale existenței umane şi asupra conştiinței colective. Administrația publică nu execută pur şi simplu sau pune în aplicare deciziile politice. Administrația publică are propriul raționament şi funcționarea sa specifică.

Originile administrației publice ca instituție nu sunt interesante doar ca fapt narativ. A suferit o evoluție remarcabilă, modelând societățile de-a lungul secolelor. Înlănțuiri de conexiuni istorice, variabilele dependente imediate ale instituțiilor, cum ar fi capitalul cultural-birocratic, pot explica de ce o instituție „bună” funcționează diferit în Danemarca şi Somalia (Diamond, 2014). Diferențele sunt date de (1) procesele prin care guvernele sunt selectate, monitorizate şi schimbate, (2) capacitatea guvernului de a formula şi implementa politici viabile şi (3) respectarea de către cetățeni şi stat a instituțiilor care guvernează interacțiunile sociale şi economice dintre aceştia” (Kaufmann, 1999). În câmpul social, ca loc geometric al experiențelor şi necesităților persoanelor (Levin, 1943), rolul administrației publice este de forță motrică care să medieze interacțiunile dintre *câmpurile de putere*, să susțină urmărirea unor obiective date prin cele mai eficiente mijloace disponibile (raționalitate instrumentală) şi în acelaşi timp să orienteze / să mobilizeze eficient resurse pentru realizarea interesului general (raționalitate valorică) după schema „comandă-execuție”, deliberând conştient asupra semnificației concrete care i se atribuie interesului general în circumstanțe date. Rolul formal al administrației publice este fixat prin acordarea prerogativelor de putere publică, care rezidă în:

- posibilitatea de comandă exercitată în cadrul colectivității, în scopul de a o organiza, de a o menține, de a o apăra;

- aplicarea de instrumente legale şi administrative pentru a obţine îndeplinirea unor îndatoriri obligatorii de către indivizi şi grupuri sociale într-un sistem de organizare colectivă;
- aplicarea de constrângeri, prin care impune, în caz de nevoie, membrilor grupului conduita pe care ea o comandă.

Nu există nimic misterios sau conspirativ în ceea ce priveşte puterea administrativă de a realiza interesul general. Profesorul Ioan Alexandru (2005) consideră că în efortul de a stabili o demarcaţie între sfera statului şi cea a indivizilor, administraţiei îi revine importantul rol de instrument aflat la dispoziţia puterii alese, deci a parlamentului. Pe cale de consecinţă, administraţia devine radical diferită de acea parte a puterii politice pe care o deţine executivul, fiind practic, la dispoziţia acesteia. In aceste condiţii funcţia administrativă nu este în niciun mod asimilată unei puteri. Astfel, noţiunea de putere executivă tinde să „explodeze" în două puteri: guvernamentală şi administrativă. A vorbi de funcţia guvernamentală înseamnă a izola ceva din componentele puterii executive, iar a recunoaşte existenţa puterii administrative înseamnă a o diferenţia de cea guvernamentală. Puterea oamenilor politici este legată de durata mandatelor lor. Prin natura lor, mandatele sunt precare, depinzând de voinţa electorilor, pe câtă vreme poziţiile funcţionarilor sunt sigure de permanenţa lor. Din această cauză administraţia poate înceta să fie doar o simplă funcţie, existând condiţii pentru ca ea să devină o adevărată putere în stat - putere administrativă, distinctă de cea executivă. Aceste explicaţii sunt invocate de profesorul Alexandru pentru a afirma că „se poate vorbi despre o adevărată emancipare a administraţiei într-o putere publică alături de celelalte trei: legislativă, executivă şi judecătorească".

Statut ontologic

Afirmam la începutul acestei secţiuni că administraţia publică îndeplineşte rolul de mediator între stat şi societate. Relaţia este întreţinută prin elemente structurale şi instituţionale, cât şi prin elemente culturale, bazate pe valori. Prin urmare vorbim despre administraţie publică ca instituţie, în sensul de constrângeri ne tehnologice asupra interacţiunilor umane, compusă din două elemente inter relaţionate: credinţe culturale (cum se aşteaptă indivizii ca ceilalţi să acţioneze în anumite circumstanţe) şi organizaţii - constructe umane endogene, care alterează regulile jocului şi

care, dacă sunt aplicabile, trebuie reprezentate în echilibru. Ca mod de organizare, se distinge prin câteva caracteristici ideale, cum ar fi principii generale de uniformitate, mecanisme oficiale şi aranjamente explicite privind roluri şi funcții în relația cu cetățenii şi alte instituții, control, merit şi expertiză – toate ca parte integrantă a procesului de guvernare. Regulile, rolurile şi specializările sunt îi construite istoric şi cultural, pe măsură ce oamenii le interpretează şi le acceptă ca fiind cerințele necesare pentru menținerea ordinii societale (Jun, 2012, p. 7). Birocrația persană antică este adesea remarcată ca fiind cel mai eficient şi eficace mod de organizare a administrației publice, care prezintă multe dintre caracteristicile idealului weberian. Multe din realizări în domeniul gestionării economiei şi societății se datorează modului în care este organizat un sistem coerent, în care toate elementele acestuia contribuie şi dau sens eforturilor de cooperare, sistem în care orice participant are un rol recunoscut de jucat şi îndatoriri sau sarcini de îndeplinit. Sistemul poate fi mai centralizat sau mai descentralizat, orientat mai mult spre satisfacerea interesului public prin stricta respectare a legislației, sau orientat mai mult spre satisfacerea interesului public aplicând, în limitele legii, puterea discreționară, acționând astfel nu doar în litera, dar şi în spiritul legii.

Cea de-a doua accepțiune a administrației publice se referă la *activitate* şi modul practic prin care legile, valorile politice, sociale şi economice care exprimă interesul general al societăți sunt promovate şi aduse la îndeplinire. Statul doar legiferează, prin structurile create în acest sens. Administrația publică, prin măsuri de capacitate (capital birocratic şi capital comunitar (Sandu, 2020)) şi măsuri de ieşire (gradul organizare şi de prestare a serviciilor (de exemplu, spitale şi şcoli), asigură respectarea legii şi satisfacerea interesului general. Woodrow Wilson (1941), în scurtul, dar remarcabilul său eseu „Studiu asupra administrației publice" vede statul împărțit în două sfere - una „politică" în care majoritatea alcătuită din reprezentanți aleşi stabileşte sarcinile statului, şi una „administrativă", care serveşte la îndeplinirea ordinelor populației prin proceduri eficiente, relativ fără amestec politic. Fixarea şi colectarea taxelor, transportul şi livrarea corespondenței, echiparea şi dotarea instituțiilor de infamant, etc, toate sunt în mod evident acte ale administrației; dar legile generale care direcționează executarea acestor lucruri se află în afara şi de asupra administrației.

Planurile generale de acţiune ale statului nu sunt administrative, executarea detaliată a acestor planuri este administrativă.

Cel de-al treilea sens al administraţiei, deşi nu este prea mult menţionat în mediul academic, este cel pe care sociologii şi politologii îl numesc „emergenţă". Emergenţa administrativă este rezultatul interacţiunii actorilor şi sistemelor administrative, pe de o parte, precum şi, pe de altă parte, al interacţiunii sistemelor administrative cu părţile sistemului social global, căruia îi aparţin. Poate fi vorba de o emergenţă administrativă internă, autocreată în sistem şi de o emergenţă indusă de procesele ce condiţionează sistemul social global: integrarea europeană, globalizarea, europenizarea etc. Această constatare permite asocierea proceselor de emergenţă administrativă cu cele privind adaptarea şi inovarea administrativă, schimbarea socială durabilă etc. (Berceanu, 2018).

Deşi există riscul de a face distincţii arbitrare între aceste trei sensuri, deoarece ele se suprapun în mod semnificativ, astfel de distincţii pot fi utile pentru o mai bună înţelegere a construcţiei sociale a administraţiei publice. Toate instituţiile, implicit administraţia publică, sunt vulnerabile la schimbările contextuale. Pentru a rămâne o instituţie, trebuie să se adapteze - să rămână în concordanţă cu schimbările (de exemplu, inovaţii tehnologice, noi produse şi servicii, organizaţii concurente), cât şi să-şi exercite eficient rolul în cadrul câmpului de putere, dând coerenţă actului de guvernare. Exemplul celor doi oameni şi al pietrei ilustrează caracteristicile de bază ale administraţiei, însă complexitatea vieţii moderne impune o activitate organizată mult mai implicată şi mai specializată. Sub efectul schimbărilor climatice, al fenomenelor naturale şi al globalizării se produc transformări sociale şi inegalităţi, cărora administraţia publică trebuie să le facă faţă, să se adapteze şi să funcţioneze diferit. Adaptare înseamnă şi a risca înstrăinarea de aşteptările şi percepţiile societăţii. Fie că acţionează de la nivel naţional sau local, sau chiar într-o manieră delegată, nu reuşeşte întotdeauna să facă faţă provocărilor. Pentru a realiza acest lucru, va trebui să construiască şi să conlucreze cu alte structuri / câmpuri de putere, inclusiv internaţionale, să dobândească noi competenţe, să integreze noi profesii şi noi tehnologii (Soguel et al., 2023). Boin et al., (2021, p. 11) observă, pe bună dreptate, că a deveni instituţie poate fi un lucru, a rămâne instituţie este cu totul altă provocare.

Rolul de mediator între stat şi societate se traduce printr-o relație intimă, pe care o dezvoltă în raport de alte câmpuri de putere, construind „câmpuri de posibilități” pentru actorii care concurează pentru putere şi resurse, de o manieră în care să asigure interesul general. Atât puterea, cât şi cooperarea sunt esențiale pentru orice efort de înțelegere a administrației publice. Birocrațiile sunt instituții care sunt impuse de învingători asupra învinşilor. Dar acestea sunt, de asemenea, şi reciproc avantajoase pentru subsetul de actori care sunt de acord cu existența lor. De fapt, fiecare rezultat-consecință este fundamentală pentru un altul. Este tocmai pentru că „învinşii şi învingătorii” cooperează: câştigătorii sunt capabili să folosească autoritatea publică pentru a-şi impune voința asupra restului societății. Iar perspectiva exercitării acestei puteri este cea care îi motivează pe învingători să coopereze (Moe, 2005, p. 220).

Într-o formulare dramaturgică, de inspirație Ervin Goffman, în acest tip de relație cetățeanul aduce respect pentru ordinea impusă de actorii cărora le revine sarcina de a servi interesul public şi încrederea că aceştia o vor folosi în mod etic; altfel spus, recunosc şi respectă o autoritate rațional-formală, conformându-se regulilor generale. De cealaltă parte, administrația publică, prin serviciile şi structurile formale şi prerogative de putere publică aduce: o competență ezoterică şi eficientă empiric, precum şi dorința de a o pune la dispoziția cetățenilor; discreție profesională; o circumspecție voită, prin care ar trebui să manifeste o lipsă disciplinată de preocupare față de alte probleme, decât cele care vizează interesul general, şi, în sfârşit, o politețe lipsită de servilism în fața politicului sau oricăror alte câmpuri de putere. Aşadar, aceasta este administrația publică.

Pentru secțiunile ulterioare ale cărții voi avea în vedere administrația publică precum o „maşinărie” - atât structuri formale şi informale, cât şi procesul integral prin care îşi îndeplineşte funcțiile. O maşinărie care funcționează alimentându-se din rețele de relații umane şi activități asociate care se extind de la guvern până la cel mai slab plătit şi neputincios individ însărcinat cu menținerea zilnică a contactului cu toate resursele, naturale şi umane, şi cu toate aspectele vieții societății de care se ocupă guvernul (Nnoli, 2003). „Maşinăria” îndeplineşte patru roluri esențiale. Primul este să interpreteze binele comun, atunci când cetățenii au puține idei sau opinii asupra unei probleme şi, prin urmare, nu există o „cerere socială". În semantica propusă de Jobert şi Muller (1987) acestea sunt politici de

anticipare. Cel de-al doilea rol este să reducă aşteptările: întrucât nenumăratele cereri ale populației nu pot fi satisfăcute pe termen scurt sau mediu, cei de la putere, implicit administrația publică, trebuie să decidă care cereri vor fi satisfăcute. Această problemă, cunoscută în mod tradițional sub numele de stabilirea agendei în analiza politicilor publice, este, în principiu, cea mai potrivită pentru a căuta precizii în ambițiile politice. Al treilea rol este cel de „magician al realității" – trezeşte speranțe dincolo de rațiune, îi determină pe oameni să viseze. Acest rol este parțial îndeplinit de discurs, de simbolism şi persuasiune. Cel de-al patrulea rol este de a evita disperarea celor care nu reprezintă o prioritate pentru cei aflați la putere şi care pot fi chiar afectați în mod negativ de politicile lor. Pentru a împrumuta o frază celebră de la Jean-Paul Sartre, „nu trebuie să îi facem să dispere pe locuitorii cartierului Billancourt, dar există întotdeauna Billancourt-uri în pragul disperării" (*apud* Barou, 2006, p. 114). Acest al patrulea rol implică evitarea opțiunilor strategice prea precise, ceea ce înseamnă că se face un lucru fără a renunța la altul, că se pun în aplicare politici care merg împotriva cadrelor de referință dominante (Gibert, 2008). Primele două roluri asigură formularea şi formalizarea de strategii, precum şi calcularea costurilor aferente, celelalte două asigură socialitatea – acele trăsături care particularizează instituția administrației publice în raport cu mediul în care este organizată şi funcționează şi sociabilitatea, care indică asupra gradului de deschidere către sistemul social global.

ARHITECTURĂ INSTITUȚIONALĂ

Instituțiile funcționează în societăți care au relații de putere definite şi trebuie să reflecte distribuția acestei puteri.

J. J. Rousseau

Sistemul politico-administrativ

Conceptul şi termenul de arhitectură instituțională sunt relativ noi, intrând în uzul academic odată cu interesul reînnoit pentru instituții (Powell și DiMaggio, 1991). Ce presupune mai exact arhitectura instituțională? Cine o face, când, de ce şi cum?

Arhitectura instituțională este doar o metaforă pentru a surprinde totalitatea complexă a instituțiilor de bază care fac parte dintr-un sistem. Se referă în mod fundamental la structuri, şi în special, la modul în care actorii cu diferite resurse de putere, îşi structurează activitatea. Definită astfel, arhitectura instituțională este omniprezentă la toate nivelurile de deliberare şi acțiune socială, inclusiv legislație, elaborarea politicilor, planificarea, proiectarea şi implementarea programelor. Privind retrospectiv, arhitectura instituțională a fost invocată (conştient sau nu) în crearea şi implementarea tuturor instituțiilor formale (constituții, legi, organizații, reglementări, planuri şi programe de acțiune) care nu au evoluat (precum alte instituții) în mod spontan sau informal. Transformarea evolutivă a instituțiilor, oricât de informală ar fi şi oricât de spontană ar părea, implică şi arhitectură instituțională (Alexander, 2005).

Există o serie de motive pentru a suspecta că arhitectura instituțională contează şi în realizarea tuturor politicilor statului. În această secțiune mă voi referi la arhitectura instituțională a sistemului politico-administrativ, prin care am în vedere o configurație de elemente distincte, dar interdependente, inclusiv mandate politice şi niveluri de administrare

(distribuție spațială a puterii); structuri organizaționale, financiare şi programatice; resurse reguli şi linii directoare administrative; reguli şi norme instituționalizate - care constrâng şi permit sarcinile, priorități şi valori care sunt încorporate în reglementări, producția de servicii şi procesele de livrare a serviciilor. De asemenea, voi considera arhitectura instituțională mai degrabă un „produs endogen”, decât prezența a unor elemente independente, rezonând cu ideea lui Ernest R. Alexander (2005) potrivit căreia vorbim de arhitectură instituțională ori de câte ori instituțiile „sunt create şi schimbate prin acțiunea umană, fie prin procese evolutive de adaptare reciprocă, fie prin proiectare intenționată”

Principalele elemente în arhitectura unui sistem politico-administrativ într-un regim democratic sunt: parlamentul, şeful statului, guvernul, ministerele şi celelalte organe centrale ale administrației de stat, precum şi autoritățile colectivităților teritoriale locale.

Grupate după criteriul raportului dintre capacitatea de decizie politică şi capacitatea de decizie şi acțiune administrativă, elementele sistemului politico-administrativ se pot clasifica în 3 categorii (Coman-Kund, 2009, p. 7):

1. elemente de natură eminamente politică: parlamentul, a cărui componentă administrativă este administrația parlamentară;

2. elemente de natură politică şi administrativă, în proporții imposibil de determinat cu exactitate şi care diferă de la țară la țară: guvernul împreună cu aparatul său de lucru şi şeful de stat împreună cu administrația sa;

3. elemente de natură preponderent administrativă: ministerele şi instituțiile subordonate, autoritățile administrative autonome centrale, autoritățile administrației publice locale.

Aşa cum separarea instituțiilor politice, cărora le aparține decizia politică, de autoritățile administrative care au sarcina executării acesteia este imposibilă, rezonez cu argumentul lui Jacques Ziller (2008) că factorii politici şi structurile administrative nu pot acționa decât împreună pentru rezolvarea problemelor publice, începând cu sesizarea şi evaluarea acestor probleme, continuând cu elaborarea deciziei, executarea ei şi evaluarea rezultatelor obținute. În calitate de exemplu, Ziller arată că primarul, face parte atât din sistemul politic, cât şi din sistemul administrativ. De asemenea, miniştri fac parte din sistemul politic, dar conduc autorități ale administrației publice centrale. Îndeplinirea acestor roluri le conferă statut de autorități politico-administrative, situându-se în zona de interferență

dintre sfera politicului şi sfera administrației publice. Instituțiile politice, la rândul lor, au o indispensabilă componentă administrativă, care se situează, de asemenea, în zona de interferență dintre sfera politicului şi sfera administrației publice. Astfel, chiar parlamentul, instituție politică prin excelență, dispune de administrație parlamentară. Profesorul S. Saca (2017) susține că domeniile politic şi administrativ dispun de capacități speciale de manifestare ca entitate sintetică politico-administrativă bazată pe anumite dimensiuni geo cronometrice (de spațiu şi timp), care cuprind tot ansamblul de instituții şi organizații publice, interese, comportamente, activități, relații publice etc. imanent socialului în general şi politicului şi administrativului în particular. Raportarea componentei politico-administrative la dimensiunile spațiale ale socialului, ca context de abordare ştiințifică a intereselor publice, este o problemă-cheie a teoriei şi practicii administrației publice contemporane, ce determină în mare măsură caracterul şi direcțiile de cercetare a multor fenomene şi procese de sorginte socială, dar şi non socială (pp. 35-36). Prin urmare, suntem în prezența unui sistem politico-administrativ alcătuit dintr-un ansamblu de instituții. Aceste instituții posedă atât o componentă politică (rezultată direct prin alegeri sau prin numire discreționară pe criterii politice), cu rol de decizie şi de conducere, cel puțin la nivelul superior, cât şi o componentă administrativă de natură tehnică (cu recrutare şi promovare pe criterii de competentă profesională), cu rol de concepție şi execuție. Modul de organizare a acestui angrenaj instituțional variază în funcție de problemele, de presiunile exterioare şi de preocupările proprii, dar care presupune şi integrarea sa în mediul social, politic şi economic existent cu multiple diferențieri în spațiu şi timp.

Pentru a înțelege logica proiectării unui sistem politico-administrativ este necesar a preciza câteva aspecte privind conceptul de putere, un concept etichetat de Anthony Giddens (1985) „fundamental" pentru ştiințele sociale. Prin „putere" Giddens înțelege „capacitatea de transformare"; cu alte cuvinte, capacitatea de a face diferența în lume. Sunt importante aceste aspecte, având în vederea că toate instituțiile, de la constituții până la jocurile de noroc şi loterii sau instituții de întrajutorare reciprocă îşi au seva într-un anumit tip de putere.

În cea mai uzuală definiție puterea este un schimb inegal, care permite unui om sau unui grup de oameni să îi determine pe alții spre o acțiune pe care n-ar fi realizat-o în absența acestei intervenții (Cornea, 2017, p. 23). Considerațiile lui Giddens despre putere atrag atenția asupra faptului

că ori de câte ori un individ desfăşoară o acțiune socială – prin care înțelegem orice acțiune cu o intenție în spate – acel individ face diferența în lume. Consecințele unei acțiuni sociale pot fi împotriva intereselor multor alte persoane. Noi toți desfăşurăm acțiuni sociale, deci rezultă că toți avem putere. Cu toate acestea, puterea pe care o are un individ este legată de „resurse”. Giddens subliniază două tipuri distincte de resurse:

- resurse alocative – control asupra lucrurilor fizice, cum ar fi deținerea unei fabrici;

- resurse de autoritate – control asupra activităților oamenilor; de exemplu, deținând o funcție superioară într-o organizație din domeniul serviciilor publice.

Toate sistemele sociale sunt privite ca „sisteme de putere” şi, de obicei, aceasta înseamnă că sunt implicate în „medierea instituțională a puterii” (Giddens, 1985, p. 9). Astfel, susține Giddens, instituții, cum ar fi spre exemplu şcolile, încearcă să controleze viețile oamenilor individuali, impunând reguli, care devin profund încorporate în viața de zi cu zi. Statele, fie Franța sau Marea Britanie, care ocupă o zonă geografică cu granițe recunoscute şi un guvern, sunt acele un „containere de putere”, în care se regăsesc o concentrație mare de resurse atât alocative, cât şi autoritare. Cu alte cuvinte, statul conține o mulțime de instituții, cu multe resurse şi deci cu multă putere. În special, Giddens sugerează că supravegherea, atât urmărirea oamenilor, cât şi colectarea de informații despre ei, este esențială pentru menținerea oricărui sistem social.

Dacă puterea este fundamentală pentru instituții, trebuie să ne gândim destul de serios cum aceasta poate fi exercitată în cadrul sistemului politico-administrativ. Long (2014, p. 257) observă, pe bună dreptate, că puterea este doar una din considerentele care trebuie cântărite în administrație, dar dintre toate este cea mai trecută cu vederea în teorie şi, mult mai periculos, este trecută cu vederea şi în practică. În proiectarea instituțiilor administrative interesează un anumit tip de putere şi anume puterea publică, care se distinge de alte forme de putere prin următoarele proprietăți:

- are caracter social şi a apărut în rezultatul necesității obiective de a asigura vitalitatea unei colectivității în condițiile în care indivizii exprimă interese private care nu totdeauna coincid cu cele comune;

- acționează în scopul satisfacerii interesului public şi reprezintă capacitatea unei colectivității (naționale sau locale) de a acționa şi a adopta

decizii obligatorii, nemijlocit sau prin intermediul autorităților reprezentative;

- este exercitată în limite teritoriale, legal recunoscute;
- este instituționalizată, dotând actori specifici, legal şi legitim constituiți, cu dreptul de o exercita;
- are caracter imperativ, dispozițiile sale fiind executorii pentru toate persoanele, atât fizice, cât şi juridice, aflate în limitele ei teritoriale de funcționare;
- se exercită transparent, în interesul colectivității (Cornea, 2019, pp. 17-18).

Trăsăturile menționate explică principala predestinare a puterii publice, adică de a subordona unei voințe unice toți subiecții sociali în scopul integrității şi stabilității comunității sociale. Obligativitatea respectivă este consolidată prin constrângere şi realizată prin intermediul unui aparat specializat, adică prin sistemul instituțiilor puterii publice. Prin urmare, doar titularii puterii publice, în exclusivitate, pot emite dispoziții cu caracter normativ în scopul reglementării unei sau altei sfere sociale. Puterea publică reprezintă, în acest sens de idei, un fenomen unitar, holistic, ale cărui funcții sunt îndreptate spre armonizarea interacțiunilor dintre oameni în realizarea scopurilor sociale comune (Cornea, 2019, p. 17).

Resursele de putere ale unei structuri administrative nu rezidă doar în competențele şi bugetele alocate. Autoritatea legală şi un echilibru de resurse financiare sunt baze de administrare necesare, dar insuficiente din punct de vedere politic. Raționalitatea administrativă necesită o evaluare critică a întregii game de forțe complexe şi schimbătoare de al căror sprijin, acceptare sau impotență temporară depinde puterea de a acționa. Analiza surselor din care provine puterea structurilor cu rol administrativ şi a limitărilor pe care acestea le impun este un dictat al administrării prudente sau, cum este la modă să se spună, al unei bune administrări. Dezechilibrele care vin din exercitarea precară a puterii produc consecințe mult mai dezastruoase decât bugetele limitate pentru deservirea interesului public. Aici precizez al doilea aspect ce ține de putere, şi anume faptul că puterea publică şi autoritatea, ca subtip al puterii, exercitate de actori individuali sau colectivi legal constituiți şi legitimi, nu sunt apanajul exclusiv al statului. De asemenea, reamintesc faptul că administrația publică poartă eticheta unei instituții politice, care „se ocupă de controlul utilizării forței în cadrul unei societăți şi menținerea păcii interne şi externe a granițelor societății, precum

şi controlul mobilizării resurselor pentru implementarea diverselor obiective, articularea şi stabilirea unor scopuri pentru colectivitate"(Goodin, 1996). Or, într-o colectivitate arareori se întâmplă ca interesele să fie omogene. Pluralitatea intereselor obligă la luarea în considerare a faptului că puterea se manifestă şi în cazul promovării unor categorii specifice de interese, care se regăsesc doar în anumite spații teritoriale. Din perspectiva teoriei câmpului politic, diferiți actori sociali activează într-un anumit „spațiu vital", cu anumite „interese vitale" (Wight, 2004), iar comportamentul lor este afectat de legăturile obiective între diferite poziții, acestea aflându-se fie în alianță sau cooperare, fie în concurență sau conflict. Astfel, câmpul politico-administrativ al intereselor publice, este „acel spațiu vital în care se manifestă forțele sociale cu interese vitale, iar odată cu ele şi relațiile obiective între aceste forțe." (Saca, 2017, pp. 35-36)

Puterea publică se concretizează în două forme istorice principale: 1) puterea individualizată, realizată de actori concreți. În societățile prestatale aceşti actori erau căpeteniile, şefi triburilor, şamanii. În formațiunile statale, în funcție de regimul politic al statului, pot fi monarhii, preşedinții, prim-miniştrii, liderii partidelor şi 2) puterea instituționalizată, care se realizează prin intermediul autorităților statului şi ale autorităților legal constituite la nivelul colectivităților subnaționale (Cornea S, 2017, p. 25). Puterea statului se exercită pe întregul teritoriu statal şi, evident, pe teritoriul fiecărei colectivități subnaționale, aceasta fiind puterea statală, nu a colectivității respective. Puterea publică a colectivității subnaționale, realizată în limitele unei părți din teritoriul statului este alta decât cea statală şi nu poate fi considerată puterea statului (a se vedea Cornea, 2017, p. 29).

Absența în textele constituționale a unei stipulări exprese privind delimitarea puterii publice în statală şi locală sau niveluri de realizare a puterii publice, nu înseamnă inexistența ultimei. Niall Ferguson arată în „Piața şi turnul" (2018) că de-a lungul istoriei, ierarhii închise în turnuri semețe pretindeau ca sunt la conducere, însă, de cele mai multe ori, adevărata putere se afla jos, în rețelele sociale din piețele oraşelor. Şi asta pentru ca în cadrul rețelelor apare inovația şi tot din mijlocul lor răsar şi se răspândesc ideile revoluționare.

Distribuirea puterii

O tradiție îndelungată, susținută de figuri precum Platon, Comte, Saint-Simon, Weber, Lenin, Mussolini, Herbert Simon sau Robert

Heilbroner, postulează că cele mai instrumentale aranjamente raționale sunt cele în care puterea este centralizată şi autoritatea este organizată pe o bază ierarhică. Această tradiție este pusă la îndoială de Karl Popper, care a argumentat în mod convingător că raționalitatea instrumentală în politică şi administrație poate înflori doar în măsura în care deciziile şi efectele lor reale sunt judecate în condițiile criticii libere (Dryzek, 1990, p. 34). Dar, se pare că nu atât „modelul", ci „modul" de organizare contează. Vorbind de putere, în „Human institutions", Turner (2003) arată că, indiferent de tipul acesteia - coercitivă, simbolică, materială sau administrativă, consolidarea duce inevitabil la un anumit grad de centralizare. Dar poate exista o mare diferență în modul în care sunt centralizate diverse configurații de putere. De exemplu, un grad ridicat de mobilizare a bazelor simbolice şi coercitive, împreună cu grade ridicate de centralizare, produc sisteme precum cele din Iranul postrevoluționar sau din Afganistanul taliban; un grad moderat de centralizare, bazat pe niveluri înalte de putere materială şi simbolică, împreună cu utilizarea strategică a bazelor coercitive şi administrative, generează sisteme instituționale precum democrațiile occidentale. În „The Power of Institutions" (2018) Andrew MacIntyre susține în mod convingător că trăsăturile instituționale identificabile ale unui sistem politico-administrativ, şi anume concentrarea puterii de luare a deciziilor afectează în mod critic calitatea guvernării. Integrând două moduri de organizare a puterii – concentrat şi fragmentat, MacIntyre adoptă poziția potrivit căreia ambele moduri pot crea probleme în guvernare, detrminate în linii mari de incapacitatea guvernelor de a întreprinde acțiuni eficiente şi în timp util (pp. 32-33). Apoi susține că atât centralizarea extremă a puterii (care poate duce la volatilitatea politicilor), cât şi fragmentarea extremă a puterii (care poate duce la rigiditatea politicilor) pot da naştere la probleme de guvernare mai grave decât cele care apar în condiții de partajare moderată a puterii. Alfred Chandler arată în „Strategies et Structures" că nu există structuri miracol, capabile să răspundă tuturor provocărilor contextului. Acestea evoluează în funcție de mutațiile apărute în mediul înconjurător. Este deci preferabil să se precizeze strategia, şi doar apoi să se gândească structurile cele mai bine adaptate efortului de atingere a obiectivelor fixate. Această abordare deterministă a problemei structurilor rămâne în mod fundamental valabilă, însă cercetări recente au arătat că relația strategie - structuri există în ambele sensuri. In realitate, structurile există de multe ori înainte ca o strategie să fie definită, existând posibilitatea apariției de structuri care dau naştere unor

strategii. Astfel, în cadrul sistemului politico-administrativ pot fi configurate structuri puternice, fiecare dintre ele dezvoltând o logica proprie de evoluție, rezultanta acestora fiind definită ca o „strategie” (Downs, 1967).

Complexitatea sarcinilor şi funcțiile pe care le are administrația publică determină ordonarea elementelor în cadrul arhitecturii instituționale în baza a două criterii şi anume: criteriul teritorial şi criteriul funcțional. Criteriul teritorial presupune organizarea teritorială a puterii, astfel încât în interiorul statului să nu existe zone privilegiate, cu atribuții extra-constituționale. Necesitatea distribuirii puterii către colectivități teritoriale locale se impune şi pentru faptul că organele centrale ale statului nu pot îndeplini direct şi prompt sarcinile de satisfacere a tuturor nevoilor populației. Prin urmare, pe teritoriul statului există colectivități teritoriale subnaționale, care au organe proprii, pentru a exercita administrația publică în acele colectivități şi pentru a asigura buna desfăşurare a vieții publice. Criteriul funcțional presupune alocarea de roluri şi funcții (prerogative de putere publică) pentru exercitarea legitimă a puterii şi autorității.

În practica administrativă, distribuirea puterii şi a autorității publice este indisolubil legată de existența unui palier de decizie şi acțiune administrativă, sau altfel spus, de un nivel de administrare.

În linii generale, puterea se distribuie la un nivel de bază sau local, numit şi nivel primar, şi la nivel statal. Între aceste două niveluri pot fi instituite niveluri intermediare (Cornea, 2019, p. 66), chiar dacă delimitarea în practică este destul de complexă. G. Smith (*apud* Săgeată, 2004, p. 13) distinge şapte niveluri teritoriale de distribuire a puterii:

1. Guvernul (autoritatea) centrală;
2. Guvernul (autoritatea) statului federal component (în statele federale);
3. Guvernul (administrația) regională (în statele unitare);
4. Guvernul (autoritatea) locală de rang superior (departamental);
5. Administrația guvernamentală inter-regională;
6. Autoritatea locală de rang inferior (municipal sau comunal);
7. Unitățile subcomunale (consiliile parohiale).

Problema tradițională pe care o ridică orice organizare administrativă este aceea de a şti dacă sarcinile de îndeplinit vor fi încredințate unei singure administrații de stat sau dacă acestea vor fi distribuite între mai multe organisme, dispunând fiecare de autorități proprii, pentru diferite porțiuni din teritoriu (Tofan-Apostol, 2008, p. 128). Statele se confruntă cu cel puțin două dileme atunci când trebuie să decidă asupra unei divizări teritorial-

administrative optime: 1) care este numărul optim de niveluri administrative? Ar trebui să se opteze pentru mai multe sau mai puține niveluri? şi 2) Cum se „construieşte” un nivel administrativ? sau problema criteriilor şi a principiilor.

Cred că dezbaterile privind divizarea optimă a teritoriului ar trebui să înceapă de la o întrebare simplă şi anume: care sunt motivele pentru care statele îşi divizează teritoriul pe niveluri administrative? Există diferite răspunsuri la această întrebare: pentru mai multă democrație, eficiență, eficacitate, descentralizare etc. O altă întrebare se referă la numărul nivelelor intermediare şi la beneficiile pe care le pot genera. În mare parte, sunt subliniate trei motive:

1. Nivelul intermediar apare ca un răspuns la cererea unor comunitătii regionale, care necesită un anumit grad de autonomie față de guvernul central; nivelul intermediar poate fi creat pentru a contrabalansa nivelul central;

2. Necesitatea stabilirii unei axe de unitate între nivelurile central şi local. Aceasta înseamnă că nivelul intermediar aparține unui lanț scalar, unde acționează ca un instrument de control al administrației centrale asupra celor locale;

3. Necesitatea de a consolida producția şi dezvoltarea pieței şi de a numi un coordonator şi un planificator. Comunitatea locală este adesea prea mică pentru a oferi diverse servicii, cum ar fi, spre exemplu serviciile spitaliceşti.

Cele şapte niveluri, aşa cum au fost identificate de G. Smith nu se regăsesc în niciun stat împreună, ci doar câteva dintre ele. În funcție de mărimea statului, există sisteme administrativ-teritoriale cu un singur nivel (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia dar şi Bulgaria şi Finlanda). Este specific îndeosebi statelor reduse teritorial (Săgeată, 2004, pp. 6-7), Belgia fiind o excepție notabilă de la această regulă. Cu toate acestea, sistemul pe două niveluri predomină în UE-27, fiind prezent inclusiv în unele țări mai mici care au adoptat acest model: Cehia, Danemarca, Irlanda, Olanda, Slovacia. Pentru țările mai mari este tipic modelul administrativ-teritorial cu trei niveluri (inclusiv federal sau regional), de exemplu: Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit (Osoianu et al., 2010, p. 5). Cele mai utilizate în practica administrativă sunt sistemele departamentale (caracterizate prin trei niveluri de administrare: național, intermediar şi local) şi cele regionale (cu patru

niveluri administrative - două intermediare: departamental şi regional). Sistemul comunal cu un singur nivel inferior celui de bază, este rar utilizat, fiind specific mai ales statelor teritoriale reduse. Dacă în spațiul vest-european s-a impus un model regional, caracterizat prin existența unui nivel intermediar inferior, mai apropiat de cel de bază şi de celălalt intermediar superior de dimensiuni mai mari, cu un potențial demografic şi economic important, care preia o parte din puterile statului, în estul fostei „Cortine de Fier" a fost adesea folosit un sistem departamental. Abia după 1990, unele țări (Polonia, Ungaria) au trecut la sistemul regional ca premisă a interconectării lor la sistemul regional european. Franța, țara cu cea mai mare suprafață din Uniunea Europeană, şi-a consolidat sistemul regional prin adăugarea între nivelul departamental şi cel comunal nivele tradiționale de deconcentrare precum arondismentele şi cantoanele (Săgeată, 2004, p. 13).

În demersurile ştiințifice, publicistice, cât şi în textele în care este transpus cadrul legal-instituțional se atestă utilizarea unor termeni variați privind unitățile teritoriale, induse de funcția politico-administrativă asupra spațiului geografic. Sintagma *unitate teritorial-administrativă* este utilizată pentru a desemna orțiuni de teritoriu cu administrație proprie, adică organe proprii de administrație, distincte de cele ale statului. În acelaşi timp, *unitate teritorial-administrativă* comportă două sensuri: a) *circumscripție administrativă a teritoriului de stat,* exprimând sfera de competență teritorială a organelor puterii locale. Acest sens are în vedere regimul de deconcentrare administrativă, unitatea administrativ-teritorială fiind concepută doar ca simplă porțiune a teritoriului unui stat; b) *colectivitate teritorială locală,* însemnând totalitatea populației ce locuieşte pe o anumită porțiune a teritoriului statului, cu interese publice locale proprii, distincte, exprimate printr-o organizare juridică şi administrativă proprie (Săgeată, 2006, p. 18). Beneficiind de o realitate incontestabilă de ordin sociologic prin faptul că sunt *„societăți naturale, concomitente sau anterioare statului, care se bucură de drepturi pe care statul le-a recunoscut mai degrabă, decât le-a atribuit" (apud* Manda, 2002, p. 16*)* colectivitățile teritoriale locale dispun de o legitimitate proprie fată de stat: administrarea afacerilor locale nu se circumscrie unui plan oficial, elaborat la nivel central, ci în funcție de interesele locuitorilor colectivității respective (Apostol, 1991, p. 145).

Din rațiuni strict academice voi utiliza sintagmele *colectivități subnaționale,* cu sensul de *„dezmembrăminte ale statului, creații pentru scopuri administrative, simple circumscripții teritoriale, ridicate la rangul de persoane*

juridice şi învestite cu anumite drepturi de către puterea centrală" " (apud Manda, 2002, p. 16*).* De diferite mărimi şi caracteristici specifice, colectivităţile subnaţionale sunt grupate pe un anumit nivel, dispun de structuri administrative şi competenţe proprii. Este o definiţie mai largă, care cuprinde cele două sensuri menţionate anterior. De asemenea, pentru a particulariza şi nuanţa distribuirea puterii, voi utiliza sintagma *colectivitate teritorială locală,* cu sens de „societate naturală, concomitentă sau anterioară statului, care se bucură de drepturi pe care statul le-a recunoscut mai degrabă, decât le-a atribuit" *(apud* Manda, 2002, p. 16*).* În cadrul sistemului politico-administrativ rolul colectivităţilor teritoriale locale se circumscrie următoarelor funcţii:

1. expresivă – în sens ascendent ele transmit la centru informaţii asupra situaţiei existente şi asupra efectului politicilor aplicate;

2. instrumentală – în sens descendent ele transpun pe teren politicile definite la nivel central şi le adaptează la diversitatea contextelor locale;

3. de reglementare – prin intermediul unui sistem de reglare parţială: tratarea locală a unor probleme evită aglomerarea excesivă a nivelului central.

Cadrul este fixat de delimitarea ansamblului problemelor locale / intereselor locale şi de definirea competenţelor locale. Cele mai importante valori sociale, aşa cum sunt sănătatea, educaţia, ajutorul social bătrânilor etc. sunt garantate de către Constituţie tuturor cetăţenilor şi se circumscriu grijilor statului. De exemplu, nivelul de instruire al copiilor, evident este o problemă a statului. Statul e responsabil de elaborarea standardelor de instruire, de pregătirea cadrelor, de metodologia instruirii, de asigurarea şcolilor cu literatură metodică şi manuale. Dar întreţinerea instituţiilor şcolare şi crearea de condiţii optime pentru instruire - este o problemă de interes local (Cornea, V, 2009, pp. 23-24).

O colectivitate locală va putea fi identificată în baza următoarelor criterii:

1. existenţa şi activitatea indivizilor asociaţi şi organizaţi în limitele unui teritoriu;

2. denumirea oficială a teritoriului;

3. capacitatea de aplicare a mecanismelor autoadministrării.

Colectivităţilor teritoriale locale, care întrunesc aceste criterii, le este recunoscută personalitatea juridică, prin urmare „dreptul şi capacitatea de a se administra ele însele". Această precizare este importantă, deoarece alte

colectivități, cum sunt de exemplu cartierele, nu au personalitate juridică, nu au nici organe proprii care să le reprezinte public ca autorități publice (Preda, 1999, p. 425).

O problemă care apare atunci în definirea colectivității ca „indivizi asociați şi organizați" este cea a statutului acestor indivizi. Unul dintre aspectele problemei examinate constă în examinarea criteriilor prin care se determină apartenența indivizilor la o colectivitate teritorială locală. N. Levrat (1997) precizează că orice individ, în calitatea sa de membru al unei colectivități, îndeplineşte cel puțin trei roluri: cel de locuitor, de utilizator al serviciilor şi cel de contribuabil. Autorul menționează că, dincolo de existența unei populații, grupată pe un teritoriu şi totodată cu instituții proprii, colectivitatea teritorială locală este un spațiu în care sunt prestate servicii – şcoli grădinițe, transport local, furnizarea de apă potabilă în cantități suficiente, servicii culturale cum sunt biblioteca, muzeul, teatrul, spatii publice amenajate, servicii sociale. Lista poate continua. Bineînțeles, legea este cea care fixează regulile de bază în ceea ce priveşte furnizarea serviciilor respective. Acestea sunt administrate la nivelul colectivității, pentru că pot fi adaptate cu uşurință la cerințele locuitorilor. În această optică cetățeanul este membru al colectivității teritoriale locale nu doar prin apartenența valorică, ideatică pe care le invocă definițiile sociologice, ci şi un utilizator al serviciilor publice. De asemenea, colectivitatea teritorială locală este un spațiu, în cadrul căruia este percepută contribuția fiscală. Contribuția poate fi impozitul pe venit, impozit pe proprietate, alte taxe locale. Avantajul impozitelor locale este că relația dintre banii percepuți şi serviciile furnizate este cu mult mai vizibilă în raport cu marea majoritate a impozitelor la nivel național. Dacă serviciile din localitate nu funcționează, cetățenii îşi vor da seama imediat. Dacă serviciile unui minister nu funcționează, probabil că îi va trebui mai mult timp unui cetățean să-şi pună problema funcționării şi chiar mai mult timp pentru a putea stabili o legătură între impozitele încasate de la cetățeni şi sumele cheltuite pentru asigurarea unei funcționări mediocre sau nesatisfăcătoare a respectivului minister. Plătind impozitele şi taxele locale, cetățeanul are cel puțin sentimentul că vede unde se duc banii săi, şi că poate judeca cât de bine sunt aceştia folosiți. Este deci o colectivitate a contribuabilului. Aceste din urmă două aspecte sunt de o mare importanță în analiza condițiilor şi factorilor de eficiență a administrației publice locale. Înainte ca resursele unui teritoriu să fie valorificate, ele trebuie să existe. În această ordine de idei o problemă distinctă este dată de localitățile-dormitor,

despre care Henry Stahl afirma în studiul „Organizarea administrativă a teritoriului: comentarii sociologice" (1962) că formează o „nebuloasă urbană". Cercetătorul se referea la zonele suburbane şi periurbane, care împreună formează zona rurbanizată. Aceste localităţi sunt locuite de o populaţie care doar parţial este agricultoare, deşi continuă a fi rurală. În condiţiile actuale, o bună parte din populaţia acestui tip de colectivitate teritorială locală îşi desfăşoară activitatea în colectivităţile urbane din imediata apropiere. Problema nu ţine de ocupaţii, ci de faptul că rolul de contribuabil al cetăţeanului este minor în raport cu cel utilizator de servicii.

Răspunsul la întrebarea „Cum se „construieşte" un nivel administrativ se poate obţine analizând principiile, criteriile şi instrumentele tehnice existente.

Principii

Indiferent de dimensiunea spaţială a nivelului administrativ, delimitarea teritoriului în colectivităţi subnaţionale ar trebuie să se bazeze pe următoarele principii:

- principiul coerenţei în problemele de administrare a teritoriului – asigură modul de aplicare unitară a legii în ceea ce priveşte teritoriul;
- principiul optimului teritorial – derivă din legile ecologice şi economice, care decid şi estimează suprafeţele şi cantitatea demografică cea mai potrivită pentru exercitarea dreptului administrativ;
- principiul democratic (al apartenenţei voite) a deciziei de divizare şi administrare a teritoriului. Actorii aparţinând unei colectivităţi subnaţionale sunt creatori conştienţi ai propriilor „celule teritoriale". În multe cazuri acest principiu este speculat de liderii politici pentru a construi o nouă putere şi structuri în teritoriu;
- principiul eficienţei economice şi maximizării prin sistemul de administrare a teritoriului – orice divizare administrativă ar trebui să contribuie la bunăstarea individuală şi colectivă.

Criterii

Experienţa dobândită în plan global demonstrează oportunitatea utilizării unor criterii complexe, formulate de ştiinţe care au ca arie de cercetare cadrul spaţial de delimitare a statului în unităţi teritorial – administrative. Ştiinţa administraţiei formulează următoarele criterii (Sîmboteanu, 2001, pg. 78-79):

- *criteriul economic* oferă analiza posibilităţilor unităţilor administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului prin: amplasarea raţională a forţelor productive şi utilizarea eficientă a resurselor naturale şi umane; crearea bazei impozabile care urmăreşte asigurarea laturii de venituri a bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale; asigurarea dezvoltării în complex a teritoriului inclusiv a infrastructurii sociale care corespunde tendinţelor de descentralizare; crearea condiţiilor favorabile pentru cooperarea economică cu alte unităţi administrativ-teritoriale din ţară şi străinătate pe baza de parteneriat şi relaţie reciproc avantajoasă;
- *criteriul demografic* presupune divizare teritoriului în baza analizei indicatorilor privind numărul de persoane care locuiesc în unitatea teritorial-administrativ, densitatea acesteia pe un kilometru pătrat, structura socială a populaţiei pe vârstă, ocupaţie şi alţi indicatori, prognoza privind dinamica creşterii sau scăderii populaţiei, procesele de migrare;
- *criteriul geografic* presupune amplasarea în aceeaşi unitate teritorial-administrativă a comunităţilor compacte, desfăşurate în zonele învecinate, şi existenţa unor căi de comunicaţii între localităţile care fac parte din unitatea teritorial-administrativă;
- *criteriul istoric* prevede respectarea tradiţiilor şi asigurarea continuităţii în organizarea administrativ-teritorială pe baza unor factori obiectivi de apartenenţă istorică a comunităţii date la o anumită unitate administrativ-teritorială;
- *criteriul etnic* implică oportunitatea şi utilitatea amplasării în aceeaşi unitate teritorial-administrativă a comunităţii compacte în care locuieşte populaţia de aceeaşi etnie.

Pe lângă aceste criterii, în organizarea administrativă a teritoriului pot fi utilizate şi alte criterii, precum: luarea în considerare a opiniei publice; combinarea intereselor naţionale şi locale; existenţa patrimoniului cultural şi spiritual comun, etc.

În delimitarea colectivităţilor teritoriale, sociologia pune accent pe dihotomia rural-urban, o abordare insuficient de analitică pentru a cuprinde tipuri de colectivităţi teritorial-locale. Sociologii germani, spre exemplu, folosesc criterii socio-economice, structura colectivităţilor teritorial-locale fiind determinată cu ajutorul ponderii sectoarelor economice. Pe baza

triunghiului structural sunt stabilite patru tipuri principale de comunităţi teritoriale:

1. predominant comunităţi agricole (sectorul primar deţine peste 50%);
2. comunităţi predominant industriale (sectorul secundar deţine peste 50%);
3. predominant comunităţi de servicii (sectorul terţiar deţine peste 50%);
4. comunităţi mixte (niciun sector nu depăşeşte 50%).

Fiecare dintre aceste patru tipuri cuprinde alte patru subtipuri, rezultând 16 tipuri teoretic posibile. Deoarece nu toate se regăsesc în realitate, diagrama tipologică a fost redusă la 8 tipuri principale:

1. Comunităţi agricole (sectorul primar deţine peste 50%);
2. Comunităţile rurale (sectorul secundar deţine peste 25-50%);
3. Comunităţi urbanizate (sectorul primar are 10-25%)

a) comunităţi industrializate (sectorul terţiar deţine mai puţin de 30%)

b) comunităţi echilibrate (sectorul terţiar deţine 30-50%)

c) comunităţi slab industrializate (sectorul terţiar deţine mai mult de 50%)

4. Comunităţi urbane (sectorul primar deţine mai puţin de 10%)

a) comunităţi industriale (sectorul terţiar deţine mai puţin de 30%)

b) comunităţi industriale centralizate (sectorul terţiar deţine 30-50%)

c) comunităţi metropolitane (sectorul terţiar deţine peste 50%) (Mihăilescu, 2003, p. 276).

Accentul este pus pe sectoarele economice. Dacă o colectivitate teritorial-locală are condiţii suficiente pentru a-şi desfăşura activităţi în sectoarele profitabile şi pentru a obţine venituri pentru întreţinerea aparatului administrativ, ea poate fi recunoscută ca persoană morală de drept public, fără un anumit număr de persoane.

Modelul probabilistic de interacţiune spaţială, formulat de cercetătorii în geografie, poate fi inclus în categoria criteriilor socio-economice. Modelul permite luarea în considerare direct a maselor plasate în interacţiune, a unei distanţe care separă aceste mase şi indirect a poziţiei relative a maselor în cadrul sistemului spaţial considerat (Groza, 2002, p. 348).

De asemenea, în realizarea decupajului teritorial-administrativ nu ar trebui neglijate spaţiile mentale, care conturează trei nivele spaţiale distincte: macroteritorial, mezoteritorial şi microteritorial, nivele individualizate în decursul timpului, pe baza tradiţiilor, complementarităţilor economico-sociale şi a patrimoniului cultural şi spiritual comun. Funcţionalitatea acestor spaţii este proiectată în psihologia locuitorilor, al comuniunii dintre

om şi mediul său de viaţă, element fundamental în asigurarea durabilităţii oricărei structuri spaţiale (Săgeată, 2006, p. 121).

Instrumente

Alături de principii şi criterii în divizarea teritoriului se utilizează şi câteva instrumente tehnice. Un astfel de instrument este *Nomenclatorul unităţilor teritoriale de statistică - NUTS*. Dezvoltat de Oficiul European de Statistică (Eurostat), acest instrument este utilizat în legislaţia comunitară caracteristică fondurilor structurale, începând cu anul 1988. Definiţia unităţilor teritoriale se bazează pe unităţile administrative existente în statele membre. O unitate administrativă este o zonă geografică pentru care o autoritate administrativă este împuternicită să ia decizii administrative sau strategice, în conformitate cu cadrul judiciar şi instituţional al statului membru în cauză (NUTS, 2024). Sistemul european statistic şi administrativ e alcătuit din cinci paliere dispuse *trans-scalar* (de la scara supra-regională şi regională, la cea locală): NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3, LAU 1 şi LAU 2 (LAU - abreviere în limba engleză pentru Unităţi Administrative Locale - Local Administrative Units) (Ţurcănaşu, 2020). Astfel, sistemul NUTS separă unităţile teritoriale în 5 categorii interdependente (categoria I este cea superioară) pentru a crea o structură coerentă şi unică de distribuţie teritorială:

Nivelul I – reprezintă întregul teritoriu al unui stat membru;

Nivelul II – cuprinde unităţi teritoriale mai mici decât statul (excepţii: Danemarca, Luxemburg, Irlanda, Letonia etc, unde Nivelul II coincide cu Nivelul I);

Nivelul III – cuprinde regiuni cu organizare teritorială proprie.

Unităţile Administrative Locale (LAU) sunt elementele de bază ale NUTS, completând clasificarea. Acestea cuprind municipalităţile şi comunele Uniunii Europene: în fiecare stat membru, LAU-urile subdivid nivelul NUTS 3 în unul sau două niveluri suplimentare de unităţi teritoriale. Nivelurile NUTS 1, 2 şi 3 sunt diferenţiate în funcţie de următoarele praguri demografice:

Tabelul 1 Nomenclatorul Unităţilor Teritorial-Statistice

Nivel	Minim	Maxim
NUTS 1	3 milioane	7 milioane
NUTS 2	800 000	3 milioane
NUTS 3	150 000	800 000

Sursa: http://epp.eurostat.ec.europa.eu

Potrivit cu aceste praguri demografice, sistemul NUTS subîmparte teritoriul economic al statelor membre, inclusiv şi teritoriul lor extraregional. Acesta este alcătuit din părțile teritoriului economic care nu pot fi considerate parte dintr-o anumită regiune: spațiu aerian, apele teritoriale şi platoul continental, enclave teritoriale (ambasade, consulate şi baze militare) şi depozite de resurse situate în apele internaționale şi exploatate de unități din cadrul teritoriului (NUTS, 2024).

Fiecare dintre acestea este apoi subdivizată la nivel de regiuni NUTS 2, iar acestea la rândul lor – la nivelul de regiuni NUTS 3. În Uniunea Europeană sunt țări care formează o singură macroregiune (Suedia, Luxemburg, Irlanda), în timp ce alte țări cuprind mai multe macroregiuni (Belgia, Germania, Italia, Grecia, Olanda, Polonia, Ungaria etc.). Statele au dreptul de a manevra în limitele stabilite de Uniunea Europeană.

Tabelul 2 Exemple de clasificare teritorial statistică în baza sistemului NUTS

Nivel NUTS	Exemple
NUTS 1	„Gewesten/Regions" în Belgia; „Länder" în Germania; „Continente", „Região dos Açores" şi „Região da Madeira" în Portugalia.
NUTS 2	„Provicii/Provințe" în Belgia; „Comunidades y ciudades autónomas" în Spania; „Regiuni" în Franța; „Länder" din Austria.
NUTS 3	„Amtskommuner" în Danemarca; „departamente" în Franța; „län" în Suedia; „megyék" în Ungaria; „kraje" în Cehia; „oblasti" în Bulgaria.

Sursa: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/

În aplicarea sistemului NUTS, guvernele naționale pot utiliza diferite criterii pentru desemnarea de regiuni normative şi/sau analitice. Regiunile normative sunt create pe baza delimitării administrative. Regiunile analitice (sau funcționale) se creează pe baza criteriilor geografice sau socio-economice. În cazul în care, pentru un nivel de clasificare NUTS nu există unități administrative de dimensiuni adecvate, atunci nivelul va fi constituit prin agregarea numărului necesar de unități administrative învecinate mai mici. Unitățile rezultate din agregare sunt „unități neadministrative" (Regulamentul (CE) nr. 1059/2003).

Acceptarea NUTS este o condiție de preaderare, deşi Comisia Europeană nu insistă în mod deschis asupra acestui fapt. Instrumentul este promovat în special pentru implementarea politicii de dezvoltare regională,

care necesită existența acestor niveluri teritorial-statistice, dar nu este obligatoriu ca aceste zone să fie unități teritorial-administrative. Experiența de integrare constată doar că este mai optimă şi mai eficientă configurarea structurilor administrativ-teritoriale în conformitate cu sistemul de măsurare al sistemului NUTS. Criteriul de bază privind individualizarea regiunilor europene, fie că este vorba despre regiuni politico-administrative cu personalitate istorică şi culturală sau regiuni statistice teritoriale care decurg din considerente economice este funcționalitatea. După cum afirmă profesorul O. Groza (2020, p. 348), trebuie avută în vedere, înainte de toate, eficiența reală şi nu simbolică a diviziunii administrative, chiar dacă contextul politic şi emoțional impune anumite „acte de diplomație" cauzate mai ales de sensibilitățile criteriului etnic. Majoritatea statelor membre au realizat o suprapunere a celor două criterii (populație şi organizare administrativă), asigurând astfel o mai bună eficiență în implementarea programelor de dezvoltare. Efectele acestei standardizări constau în:

- consolidarea regiunilor administrative sau politico-administrative, cu identitate regională proprie, dată de bazele istorice şi de unitatea factorilor culturali, etnici, lingvistici, economici (landurile din Germania, regiuni şi departamente din Franța, regiuni şi provincii din Italia şi Belgia, comunități autonome din Spania etc);
- crearea regiunilor de raportare teritorial-statistică, construcții artificiale, fără personalitate regională, funcție administrativă sau antecedente istorice, obținute prin agregarea unităților administrativ-teritoriale inferioare.

Clasificarea actuală NUTS 2021 este valabilă de la 1 ianuarie 2021 şi enumeră 92 de regiuni la nivelul NUTS 1, 242 de regiuni la nivelul NUTS 2 şi 1 166 de regiuni la nivelul NUTS 3.

Identificarea structurii optime de organizare administrativ-teritorială reprezintă pentru fiecare stat un motiv important de creştere a eficienței administrației publice. Dilemele privind stabilirea nivelurilor de administrare pot fi depăşite printr-o analiză a celor trei categorii de factori: resurse, capacitatea administrativă a teritoriului, resursele ştiințifice (în raport cu situația concretă a unui teritoriu dat), voința politică a factorilor de decizie. Studiile din acest domeniu arată că centralizarea extremă nu este modalitatea prin care poate asigura stabilitatea teritoriului afectat de o „tectonică teritorială activă"(Groza, 2002, p. 337). Construcțiile teritoriale manifestă în mod natural o puternică inerție spațială, capabilă să reziste celei

mai riguroase strategii de modelare voluntară a teritoriului. Exemple în acest sens sunt descompunerea spațiului iugoslav, „divorțul de catifea" dintre Cehia si Slovacia, dificultățile de integrare economică şi culturală a Germaniei. Din aceste motive, cercetările privind „statu quo-ul" unui teritoriu ar trebui să prevaleze ambițiilor politice de moment. Statele sunt libere şi au dreptul de a-şi consolida deciziile politico-administrative privind divizarea teritoriului în niveluri administrative pe anumite principii, criterii şi instrumente specifice. Ar trebui evitate astfel de situații când predomină un principiu, un criteriu sau un instrument. Este necesar de menționat că nicio absență sau prezență a unui nivel administrativ nu creează obstacole în realizarea proiectelor şi programelor de dezvoltare, ci mai degrabă calitatea şi legitimitatea instituțiilor în cadrul unui sistem administrativ.

De asemenea, este important de reținut fundamentul ideatic al distribuirii puterii: nu teritoriul ca dimensiune în sine determină structura administrației, ci mobilizarea resurselor proprii de dezvoltare ale teritoriului. Potrivit doctrinei contemporane, puterea statului asupra teritoriului este o manifestare a poporului chiar din teritoriul vizat, adică o expresie a suveranității poporului în cauză. În acest fel, teritoriul primeşte o valoare politică, independent de valoarea economică sau militară. Procese de „organizare administrativ teritorială" şi „organizare teritorială a puterii publice" au consecințe diferite. S. Cornea observă că paradigma organizării administrativ-teritoriale a statului, edificată pe abordarea descendentă a distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul, este caracteristică societăților nedemocratice (Cornea, 2019, p. 51). Guvernele autoritare şi dictatoriale vor încerca să creeze structuri administrative orientate politic, care să nu poată deveni puncte puternice de regrupare a opoziției, manipulând în schimb regiunile care le sprijină. Acestea vor evita agregarea unor teritorii care să posede puternice tradiții istorice sau care să conțină grupuri sociale legate între ele prin sentimentul apartenenței la o anumită comunitate, căutând să despartă aceste entități prin limite administrative (Helin, 1967). Din contră, sistemele politice democratice îşi modelează unitățile administrative în funcție de grupările culturale cristalizate printr-un lung proces de evoluție istorică. Aceste colectivități dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală şi alegerile locale prin intermediul căruia sunt alese organele sale reprezentative (decizionale şi executive) (Cornea, 2019, p. 51). De aceea, în schimbările politice majore, alternanța guvernelor democratice cu cele

autoritare determină în multe cazuri şi schimbări în organizarea administrativ-teritorială, după cum unităţile administrative modelate după criterii economice sunt tributare schimbărilor economice. Experienţa istorică a demonstrat şi în cazul României, efemeritatea acestor tipuri de structuri: ţinuturile interbelice au rezistat cât a rezistat şi dictatura lui Carol al ll-lea, în vreme ce organizarea pe regiuni şi raioane ce a purtat o dublă amprentă (economică şi politică), a dispărut odată cu influenţa sovietică. Pentru guvernele birocratice, ideală este o organizare în structuri administrative cât mai asemănătoare între ele ca suprafaţă, populaţie şi ca mod de organizare a administraţiei şi competenţei lor. Un sistem administrativ bine organizat, alcătuit din diviziuni uniforme, creează cadrul cel mai adecvat pentru aplicarea la nivel local a deciziilor puterii centrale (Săgeată, 2004, pp. 6-7).

Birocraţie şi democraţie în proiectare instituţională

Arhitectura sistemului administraţiei publice se construieşte pe două fundamente, a căror menire este să asigure acţiune socială conjugată, orientată către realizarea interesului public. Aceste două fundamente sunt reprezentate de modelul birocratic weberian, cu tot evantaiul de conotaţii peiorative care i-au fost atribuite de-a lungul timpului (unele pe bună dreptate!) şi nu mai puţin contestatul model democratic. Sunt două „rele necesare” care s-au impus din motive de organizare raţională şi eficientă a proceselor administrative şi din raţiuni de reprezentare a pluralităţii intereselor. Astfel, pentru a atinge obiective complexe în scopul producerii bunurilor necesare vieţii de zi cu zi este necesar ca previziunea, coordonarea, comanda şi controlul să fie realizate de către persoane profesioniste, care lucrează şi comunică din poziţii de autoritate publică, intenţionat concepute pentru acest scop sau, cum a observat H. Fayol (1918, 1999), alocarea de roluri pentru realizarea de funcţii administrative. Birocraţia şi democraţia sunt concepute ca instituţii interdependente care funcţionează pentru a contracara folosirea excesivă a puterii de care dispun. În acelaşi timp, independenţa birocratică este indispensabilă pentru prevenirea abuzurilor politice şi pentru protejarea procedurilor democratice.

Reprezentarea intereselor, mai mult decât a fi un ideal de legitimare raţională, are şi profunde conotaţii sociologice care-i justifică necesitatea şi anume:

a) convocarea de la primul până la ultimul membru al unei colectivităţi pentru a decide şi acţiona pentru un scop comun este dificilă din cel puţin două puncte de vedere: fizic şi comuniune în cuget şi simţământ.

Mai mult, există probleme „care unei întregi comunităţi i-ar fi prea peste mână să le rezolve”. În acest caz, alegerea celor mai destoinice persoane din comunitate, care făgăduiesc să reprezinte ceea ce o întreagă comunitate are de săvârşit, are avantajul unei mai mari mobilităţi, al capacităţii de a se strânge mai rapid, de a lua decizii mai precise. Plusul calitativ, prin care prestaţia reprezentanţilor depăşeşte acţiunea nemijlocită a colectivităţii, se bazează exclusiv pe minusul cantitativ al reprezentanţilor;

b) într-un grup mare contratendinţele sunt inevitabile. Acestea au a priori fiecare în parte aceeaşi pondere şi sunt lipsite de instanţa hotărâtoare. Expresia adecvată a acestei situaţii se creează atunci când nici măcar majoritatea nu decide, când orice decident zădărniceşte hotărârea sau cel puţin nu este legat personal de ea. Acestui pericol i se opune formarea de organe sociale cel puţin pe două laturi. În primul rând o comisie, o funcţie, o delegaţie etc. va avea competenţă mai mare decât totalitatea celorlalte; aşadar acele fricţiuni şi împotriviri izvorâte din simpla incompetenţă se vor reduce din capul locului. Acea consecinţă a conduitei, care pretutindeni izvorăşte din cunoaşterea obiectivă a lucrurilor şi din excluderea oricărei subiectivităţi oscilante, îi va fi grupului cu atât mai proprie, cu cât conducerea acţiunilor lui speciale se subordonează mai mult unui organ desemnat anume pentru aceasta: de aceea competenţa înseamnă la modul realmente principal unificare, deoarece confuzii există foarte multe, dar la o reprezentare obiectiv corectă toate trebuie să se încheie cu acelaşi rezultat;

c) acţiunea generală a grupului total se va afla din punct de vedere intelectual întotdeauna la un nivel relativ scăzut. Pentru procesele sociale, reprezentarea acţiunii de masă prin contribuţia câtorva reprezentanţi are o finalitate înaltă. Dacă o majoritate cu adevărat va acţiona împreună, atunci acest lucru nu se va întâmpla decât în acele direcţii care fac posibilă o coborâre a omului mai sus-pus la nivelul omului plasat mai jos. Experienţa arată că adesea adunările masei iau hotărârile cele mai nechibzuite şi mai păguboase. Acesta nu este numai rezultatul acelei nivelări fatale spre în jos, care condiţionează cooperarea unei mase, ci este important şi faptul că într-o mulţime adunată la un loc conducerea va reveni elementelor celor mai temperamentale, mai radicale, mai gălăgioase, iar nu celor mai reprezentative din punct de vedere intelectual, cărora foarte des le lipseşte subiectivitatea pătimaşă, sugestivitatea cuceritoare (Simmel, 2000, p. 204). Când practica de a supune toţi indivizii voinţei celui mai mare număr s-a introdus în societăţi şi când oamenii au acceptat să considere decizia

pluralității ca fiind voința tuturor, metoda a fost adoptată nu ca mijloc de a evita erorile şi de a se conduce pe baza unor decizii bazate pe adevăr, ci s-a constatat că, pentru binele păcii şi al bunăstării generale, era necesar să plaseze autoritatea acolo unde se afla forța (Condorcet, citat de Przeworski, 2004, p. 531)

Este adevărat că reprezentarea legitimă asigură o bază mai promițătoare pentru progrese suplimentare în distribuirea puterii şi a altor forme de egalitate. Însă la fel de adevărat este că reprezentarea politică presupune nişte posibilități înspăimântătoare. Din clipa în care a fost elaborată ideea de reprezentare, articulația poruncă-supunere a fost evitată, sau a trecut pe planul al doilea (Manent, 2017, p. 33). Însă, în acord cu Putnam este ilogic să asociem reprezentativitatea „bună" cu democrație „bună". Pierre Manent avertizează că de îndată ce studiem mai îndeaproape mecanismul reprezentării, sistemul electoral, legile electorale, organizarea şi finanțarea partidelor, şi, în general sistemul politic efectiv – forțe financiare, medii de informare, puteri „ideologice" - avem dublii cu privire la realitatea democrației. Aceste dubii sunt confirmate de experții în sociologie politică, care explică faptul că, sub aparența democrației, prosperă în fond o oligarhie: minoritatea celor care dețin capital material şi cultural manipulează instituțiile politice în beneficiul lor (Manent, p. 26). Reprezentarea este bănuită că ar introduce o distorsiune sistematică între aşteptările unora şi deciziile celorlalți şi se apropie mai curând de o târguială politică, decât de un ideal de legitimare rațională (Dicționar de probleme politice, 2002, p. 204).

În acelaşi timp, chiar dacă democrația este antitetică birocrației, cea din urmă devine pentru prima o adevărată ancoră pentru consolidare. Este greu de conceput cum ar putea fi rezolvate problemele cetățenilor unui oraş doar de către primar sau consiliul local, cum ar fi gestionată politica externă a unei țări fără existenta unui guvern sau cum ar funcționa o fabrică de biciclete fără muncitori. Necesitatea de a supraveghea „aleşii" care doar au făgăduit ceva, fără ca alegătorul să ştie dacă au cunoştințe de specialitate sau angajamentul față de orice noțiune de interes public, a creat impulsul către o birocrație guvernamentală extinsă. Şi Woodrow Wilson, şi Joseph Schumpeter au văzut existența unei birocrații profesionale, apolitice, ca unul dintre elementele de bază pe care se bazează democrația. Erza Suleiman (1999), profesor de ştiințe politice la Universitatea Princeton (Statele Unite), preocupat de studiul politicii, puterii şi birocrației comparate, susține că „autoritatea guvernamentală nu poate fi exercitată fără structuri

profesionale ale statului, iar legitimitatea democratică nu poate fi atinsă fără un astfel de instrument". Dacă cineva acceptă argumentul că democraţia şi capitalismul depind de structuri legale-raţionale stabile pentru existenţa lor continuă, atunci birocraţiile o fac cel mai bine. Motivul principal al dezvoltării organizării birocratice a fost întotdeauna superioritatea sa pur tehnică faţă de alte forme organizaţionale. Pentru Weber, cel mai mare atu al birocraţiei este instituţionalizarea metodelor de aplicare a regulilor generale în cazuri specifice, făcând astfel acţiunile guvernamentale corecte şi previzibile. Principiile caracteristice ale birocraţiei sunt o consecinţă directă a cererii de egalitate în faţa legii şi cererea de garanţii legale împotriva arbitrarului. Regulile permit birocratului să urmeze un mod de viaţă raţionalist prin principiul specializării funcţiilor administrative după consideraţii pur obiective. Dezvoltarea regulilor în birocraţii reduce şansa ca acestea să nu încalce un obiectiv sau o constrângere contextuală importantă - cum ar fi tratarea corectă a cetăţenilor (echitate) şi asigurarea faptului că cetăţenii vor avea aceeaşi şansă de a primi servicii (egalitate). Caracterul raţional al birocraţiei, care întruchipează reguli, mijloace, scopuri şi expertiză, distruge vechile structuri de dominaţie, cum ar fi feudalismul sau patriarhia.

Birocraţia şi democraţia sunt concepute ca instituţii interdependente care funcţionează pentru a contracara folosirea excesivă a puterii de care dispun. În acelaşi timp, independenţa birocratică este indispensabilă pentru prevenirea abuzurilor politice şi pentru protejarea procedurilor democratice. Administraţia publică tradiţională s-a întemeiat pe distincţii explicite între politicieni şi funcţionari publici, acestora din urmă fiindu-le delegate responsabilităţi de implementare şi li s-a acordat libertatea de a-şi folosi expertiza în interesul public. Politicienii anunţă politici atractive care se pot dovedi a fi doar vorbe fără acţiune, preocuparea acestora fiind să atragă alegători şi susţinători. Pe de altă parte, birocraţia este o sferă orientată spre acţiune; furnizează resurse, asigură acordul şi coordonează structurile. Transpunerea în practică a promisiunilor politice ale politicienilor, depind de birocraţi (Brunsson, 1989). Politicienii cu experienţă ştiu că politicile bune sunt inutile dacă nu sunt implementate şi că opinia publică se va întoarce împotriva lor dacă nu sunt implementate. Fără birocraţie, politicienii nu pot implementa politici. Experţi în implementarea politicilor sunt totuşi birocraţii. Birocraţii ştiu exact ce se întâmplă în domeniul lor şi sunt mai

capabili decât politicienii să determine dacă informațiile sunt sau nu distorsionate.

Sintetizând, în arhitectura unui sistem administrativ se vor regăsi trei piloni weberieni, şi anume: autoritățile cu rol de formulare a politicilor ce vizează interesul general, structuri cu rol de execuție şi implementare a politicilor şi cetățenii ca beneficiari şi subiecți ai politicii şi regulilor formulate de autorități, precum şi structuri şi instituții rezultate din mecanismele democrației formale: autorități cărora cetățenii le deleagă dreptul de a le reprezenta interesele. Teoreticienii clasici susțin că între birocrație şi democrație există o legătură intimă sau dependentă. Spre exemplu, un birou administrativ poate descrie exact cum ar trebui construit un baraj şi poate verifica dacă a fost construit cu respectarea standardelor, însă construcția în sine a barajului nu poate merge mai departe fără o consultare publică extinsă a cetățenilor. În conformitate cu standardele democratice, cetățenii trebuie să aibă dreptul de a fi cooptați, prin diferite mijloace (dezbateri, consultări publice) în formularea agendei publice, mai ales atunci când deciziile le afectează mediul lor de viață.

Adunând laolaltă toate „posibilitățile”, izvorâte din tradiții istorice şi setări contextuale specifice, o arhitectură instituțională a sistemului politico-administrativ are la bază următoarele propoziții:

1. Agenții individuali şi grupurile urmăresc satisfacerea interesului general prin constituirea unui număr suficient de structuri care pot determina comportament dezirabil. Dacă există o cultură a protecției apei, spre exemplu, nu este necesară o structură formală care să inducă acest comportament; dacă nu – o birocrație formală este absolut necesară.

2. Constrângerile iau forma instituțiilor - modele organizate de norme şi roluri construite social şi comportamente prescrise social, care sunt create şi recreate în timp. O instituție este menținută în sistem dacă produce rezultatul-efect.

3. Elemente cheie într-o arhitectură instituțională întotdeauna vor fi: structuri create de stat pentru promovarea intereselor generale şi structuri recunoscute de stat ca fiind capabile să contribuie la realizarea interesului public (modalitate de a atinge scopurile administrării prin externalizarea serviciilor).

4. Instituțiile dotează actori specifici cu putere. Acestea plasează jucătorii într-o poziție care le permite să includă sau să excludă alții actori în procese de luare a deciziilor.

5. Caracteristicile distincte ale unei arhitecturi instituţionale sunt date de gradul de concentrare a puterii şi autorităţii publice.

O distribuţie perfect echilibrată a puterii este un ideal care nu poate fi atins niciodată. Or, dezvoltarea democraţiilor şi a economiilor de piaţă de astăzi a avut un impact enorm asupra vieţii de zi cu zi a cetăţenilor, ceea ce indică faptul că există o serie de îmbunătăţiri care pot fi făcute: 1. Puterea şi influenţa pot fi distribuite către nivele intermediare şi primare de administrare; 2. Schimbările trebuie implementate cu atenţie pentru a nu contracara progresele deja făcute; 3. Fiecare instituţie şi procedură care servesc astăzi la distribuirea puterii ar trebui protejată împotriva centralizării ulterioare, indiferent cât de demodate sau nestructurate şi haotice ar părea.

Un sistem administrativ va fi cu atât mai durabil, cu cât proiectarea şi construcţia acestuia se vor fundamenta pe „nouă principii ce pot organiza democratic o administraţie publică modernă: autonomie locală şi descentralizare, subsidiaritate, deschidere şi transparenţă, parteneriat şi cooperare, nediscriminare, proporţionalitate, responsabilitate, eficienţă şi eficacitate (Iancu, 2010, p. 35).

Puterea publică, distribuită în acest mod, este exercitată atât de autorităţi constituite la nivel central, cât şi la nivel local. La nivel central, exista organe centrale ale administraţiei publice cum ar fi ministerele, care au competenta pe teritoriul întregii ţări şi acţionează în diferite domenii şi ramuri de activitate de interes naţional. În afara acestor organe centrale ale administraţiei publice şi unităţile lor în teritoriu, în colectivităţile teritoriale ale statului mai sunt constituite şi organele administraţiei locale, care realizează activităţi de interes local, legate de viaţa şi activitatea oamenilor care alcătuiesc colectivităţile teritoriale locale. Autorităţile locale numai sunt subordonate celor centrale, iar actele lor (dacă nu sunt conforme cu legea) nu mai pot fi anulate de autorităţile centrale, ci de către autorităţile din afara sistemului administrativ, din sfera puterii judecătoreşti, ori în cadrul unui sistem jurisdicţional special constituit. Deşi colectivităţile teritoriale locale au competente „reziduale" în raport cu statul, şi chiar dacă sunt plasate sub controlul agenţilor acestuia, ele nu sunt lipsite de o marjă de decizie şi, deci, de o anumită „putere" în cadrul sistemului politico - administrativ.

Concluzionând, în arhitectura instituţională a unui sistem administrativ sunt importante două variabile esenţiale. Prima se referă la gradul de dispersie verticală a puterii şi autorităţi – adică în ce măsură puterea şi autoritatea sunt distribuite în cadrul sistemului. A doua

dimensiune se referă la cum sunt delimitate funcțiile şi competențele actorilor, nivelele de administrare, mai concret, cum sunt alocate rolurile şi funcțiile de bază. Luarea în considerare a acestor două variabile permite a răspunde la întrebările 1) cine ce face? care sunt limitele? şi 2) cum este partajată puterea, cine depinde de cine?, adică a determina natura „politica" a elementelor care formează arhitectura instituțională. La rândul lor, elementele din cadrul structurii sunt judecate şi justificate în funcție de cât de bine pot genera şi implementa politici pentru a rezolva probleme bine definite prin urmărirea unor obiective clare. Aceste elemente sau cadre formale, sunt dotate cu competențe specifice şi arii de acțiune.

INSTITUȚII UTOPICE

Autonomia locală

Autonomia şi descentralizarea sunt instituții care susțin moduri de rezolvare colectivă a valorilor şi a priorităților concurente. Ambele sunt instituții utopice. Eticheta utopică este utilizată în sensul că prin asemenea instituții se poate concepe o viață socială mai bună (Clark, 1984), fără a o garanta în mod cert. Ambele concepte îşi dezvăluie ambițiile normative în Carta Europeană a Autonomiei Locale adoptată în 1985, care consideră descentralizarea drept un mod de organizare adecvată şi promițătoare a statului modern. Foarte similar, organizațiile internaționale precum Fondul Monetar Internațional (FMI 2013) sau Organizația pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE 2015) nu numai că şi-au dezvoltat propriile instrumente de observare, dar au şi promovat sisteme politice descentralizate (Ladner, & Keuffer, 2023). Autonomia, derivată din vechea idee greacă a dreptului şi a capacității unei colectivități de a face propriile legi, s-a consolidat ca instituție socială care induce un mod specific de exercitare a puterii şi a actelor de guvernare. Modul şi măsura în care puterile instituțiilor sociale sunt recunoscute indică asupra unui anumit tip de autonomie. Din punct de vedere normativ, entitățile autonome sunt justificate ca valoare în sine, dar şi ca unități adecvate pentru îndeplinirea sarcinilor proiectate de niveluri superioare, deoarece sunt mai aproape de nevoile şi preferințele locuitorilor lor (Ladner, et al., 2019, p. 12).

Autonomia, în sensul de drept şi capacitate a unei colectivități umane de a se autoadministra / autoguverna prin propriile legi, este un fenomen care, pe parcursul istoriei, fie a fost blamat, suprimat, fie a fost „binecuvântat” (Ladner, et al., 2019, p. 317), chiar dacă „binecuvântarea” a servit uneori altor scopuri, decât binele colectivității, căreia i-a fost

recunoscută autonomia. Înainte de a vorbi despre autonomie în sensul amintit, este necesar a sintetiza unele aspecte privind edificarea statului. Fără a intra în profunzimea dezbaterilor academice privind apariția statului, se va reține că, din perspectivă sociologică, statul semnifică „o dimensiune specifică şi esențială a societății politice, societate care a rezultat din fixarea pe un teritoriu determinant a unei colectivități umane, relativ omogene, întruchipând națiunea şi care este guvernată de o putere instituționalizată, având capacitatea şi mijloacele de a exprima şi de a realiza voința unei părți din colectivitate ca voință generală. Această voință poate aparține, în condiții concret istorice, unui grup restrâns sau unui grup majoritar" (Deleanu, 1996, p. 9). Este cunoscut faptul că teritoriul, populația şi suveranitatea sunt elemente fără de care statul ar fi o ficțiune. Dar, la fel de cunoscut este şi faptul că pentru a exista, un stat are nevoie de o minimă unitate interioară, de un grad de acceptare din partea indivizilor care viețuiesc în interiorul său George Bourdieu (2018) susține că eşecul multor cuceriri este tocmai dovada existenței unității interioare.

Reamintind perspectiva sociologică privind statul, merită atenție două aspecte: „colectivitate umană relativ omogenă" şi „națiune guvernată de o putere instituționalizată". „Relativ omogenă" înseamnă existența unor elemente constitutive eterogene, atât sub aspect socio-cultural, cât şi numeric. Precizarea este importantă, pentru că de aici decurge clivajul „majoritate"- „minoritate", aspect important în explicarea tipurilor de autonomie (Cornea V, 2020, p. 8). Lucrările sociologice (şi nu doar) susțin că aceste elemente constitutive eterogene sunt „grupurile mici, coagulate pe principiul legăturilor de rudenie, în care formele de autoritate s-au bazat pe sacralitatea tradiției (Weber, 1947) şi grupurile etnice sedentare în regiunile unde a dominat cultura sezonieră a cerealelor, permițând asigurarea cu un minim de hazard a subzistenței permanente a colectivității. Sedentarizarea acestor grupuri este considerată de Djuvara „condiția primordială a civilizației" (Djuvara, 2006, p. 24), iar formele de organizare socială, implicit a acestor grupuri nu ar fi fost posibilă în absența fenomenului de putere, ca mijloc de asigurare a ordinii sociale. În orice colectiv stabil apar relații de putere - ca o posibilitate, capacitate, drept de a dispune, a administra, a da ordine cuiva sau a influența pe cineva; ca dominație asupra oamenilor, ca totalitate de indivizi abilitați cu prerogative de putere (Cornea, 2017, p. 81).

Invocând ideea de „colectivitate relativ omogenă”, este lesne de presupus că stilurile de viață particulare ale grupurilor au fost supuse unui proces de omogenizare. Acest proces de omogenizare a dat naştere unei construcții sociale proprie modernității – statul-națiune. Din descrierile lui Max Weber rezultă că originea națiunii rezidă într-o *onoare specifică* - onoarea etnică prin care stilurile de viață particulare se încarcă cu valori comune formând demnitatea națională (Breiner, 1996, p. 199). Ernest Gellner şi Eric Hobsbawm (1990; 1997) preiau această idee, afirmând că în evoluția statului-națiune s-a dovedit indispensabil ca o limbă comună să monopolizeze spațiul public, sistemul educațional public să fie aliniat la standardele unitare, iar spațiul public să fie populat cu simboluri naționale, sărbători oficiale legate de istoria națiunii titulare în stat, etc. Deşi este un critic cunoscut ale teoriilor lui Gellner şi Hobsbawm, Anthony D. Smith, valorizează esența creatoare a etnicului şi diversitatea manifestărilor fenomenului în construcția naționalității moderne (Smith, 1998).

În acest context, se cuvine a menționa că procesul de formare a națiunii este un proces sociologic sofisticat. Națiunea nu se confundă nici cu statul, şi nici cu populația ca element constitutiv al acesteia. A face referire doar la perenism şi primordialism (Kataria, 2018, p. 134) reprezintă o distragere de la studiul serios al naționalismului şi poate conduce la o înțelegere eronată, marcată de acceptarea principiului potrivit căruia fiecărei națiuni ar trebui să-i corespundă un stat politic cu nişte frontiere fixe şi determinate. Categoria „națiune” nu reprezintă întreaga populație, ci doar o parte din ea, parte ce constituie majoritatea populației. Referindu-se la coraportul categoriilor „națiune” – „stat”, S. Cornea susține că în lume există un număr mare de state naționale, denumirea căreia o şi poartă. Există însă şi cazuri când una şi aceiaşi națiune e încadrată în două state, cum este cazul națiunii române. De asemenea, națiunea nu trebuie confundată cu naționalitatea sau cu poporul. Naționalitatea exprimă apartenența indivizilor la o anumită națiune, în timp ce poporul desemnează masa indivizilor, indiferent de naționalitatea lor, constituită ca suport demografic al statului (Cornea, 2017, p.43).

Sinteza ideilor prezentate anterior demonstrează legitimitatea autonomiilor într-un stat național. Dintr-o perspectivă instituțională, elementele constitutive eterogene ale statului, (subansambluri ale societății civile) pot fi tratate ca societăți naturale, concomitente sau anterioare

statului, care se bucură de drepturi pe care statul ar trebui să le respecte. Eric Hobsbawm observa că „națiunile şi naționalismul sunt construite de sus, dar nu pot fi pe deplin înțelese decât de jos, în ceea ce priveşte nevoile şi aşteptările oamenilor obişnuiți, care adesea nu sunt naționali, cu atât mai puțin naționalişti" (Hobsbawm, 1990, p. 10). Acest lucru înseamnă recunoaşterea elementelor constitutive ale statului, ca structuri capabile să îndeplinească o parte din sarcinile statului. Recunoaşterea se datorează faptului că aceste entități dețin o „putere proprie", care a asigurat existența şi activitatea unor indivizi asociați şi organizați, capabili de a înțelege, de a se situa şi de a participa la o acțiune comună" (Herseni, 1982, p. 513). Cu alte cuvinte le este recunoscută puterea de decizie liberă, ca facultate continuă în autoritatea de a decide într-o anumită sferă de atribuții locale, în care interesele locale trebuie să fie reglementate şi girate sub controlul unei autorități superioare. Aşa cum am menționat în secțiunea anterioară, colectivitatea subnațională este o realitate incontestabilă de ordin sociologic, care şi-a conturat modul de supraviețuire raportându-se nu la un plan oficial, elaborat la nivel central, ci în funcție de interesele locuitorilor colectivității respective (Apostol, 1991, p.145). Chiar dacă această realitate este reinterpretată de către stat şi conviețuirea în ansamblu cu alte colectivități recunoscute se realizează potrivit cu ordinea generală impusă de o autoritate superioară, în virtutea memoriei colective cu care sunt înzestrate, (şi chiar dacă se supun noii ordini), păstrează pattern-urile propriilor relații de putere. În această ordine de idei, între necesitatea unui centru coordonator puternic, modernizant, pe de o parte, şi o distribuție relativ egală a puterilor sociale, pe de altă parte, sunt necesare două premise funcționale: nevoia de autonomie şi nevoia de integrare (King, 1986, p. 15).

Problema care apare este cea a gradului de putere manifestată într-o colectivitate statală eterogenă. Modul în care relațiile de putere pot fi organizate pe o bază teritorială ridică multe probleme practice (cât de multă putere trebuie devoluată şi cum trebuie exercitată această putere) (Nootens, 2005, p. 50). Puterea nu devine monopolizată de orice grup, deschizând astfel calea către concurență politică şi democrație pluralistă. Prin urmare, soluția în concilierea „tainelor puterii" în cadrul unei colectivități eterogene este organizarea teritorială a acesteia (Cornea, 2017), prin devoluția puterii către grupuri sub-statale autonome şi către comunități, constituite pe baza unei sau unor caracteristici distinctive ale membrilor.

Pentru asigurarea concilierii între grupurile „cu o percepție proprie a fenomenului puterii şi a actelor de guvernare", grupuri care, din punct de vedere al caracteristicilor comune pot fi compacte din punct de vedere teritorial, dar şi dispersate, puterea este devoluată potrivit cu două principii fundamentale: principiul teritorialității şi principiul autonomiei personale.

Principiul teritorialității conferă prerogativele de autonomie tuturor persoanelor dintr-un teritoriu, definite clar şi coeziv, acestea dispunând de instituții de autoadministrare. În cazul principiului autonomiei personale dreptul de autoadministrare este rezervat unei comunități, constituite pe baza uneia sau unor caracteristici distinctive ale membrilor (religie, etnicitate, limbă maternă, etc.), instituțiile autonome fiind responsabile numai pentru persoanele care împărtăşesc aceste caracteristici. Levente Salat consideră că principiul personal poate fi combinat cu cel teritorial, dar numai în acele cazuri în care principiul personal este cel primordial: „...este o inconsistență logică să spunem că regiunea X a unei țări este autonomă, dar dintre locuitorii acestei regiuni numai aceia sunt autonomi care se caracterizează printr-o valoare anume a variabilei Y. În schimb, nu reprezintă nici o problemă să ne imaginăm o situație în care cetățenii cu caracteristica Y ai unei țări sunt autonomi, dacă trăiesc pe teritoriul regiunii X. În cazul în care principiul teritorial este dorit să fie primordial, înzestrarea membrilor unei anume comunități cu prerogativele autonomiei este posibilă doar prin structuri suprapuse ale autonomiei" (Salat, 2006, p. 44).

Principiul „teritorial" nu se referă neapărat la grupuri etnice ce locuiesc compact pe un teritoriu dat. Principiul vizează un grup coeziv, or, coezivitatea poate fi o caracteristică chiar şi a grupurilor eterogene. În mod cert, orice tip de autonomie (teritorială sau non teritorială) are legătură cu sentimentul de apartenență la viața de grup (groupness) (Brubaker et al., 2010). Etnicitatea este un criteriu, dar nu este singurul în acest sens. Din aceste considerente, e necesar a face o precizare terminologică, având în vedere utilizarea sintagmelor „autonomie teritorială" şi „autonomie locală". Potrivit lui Hurst Hannum şi R. B. Lillich (1980), doi avocați specializați în dreptul internațional, autonomia ar putea fi percepută ca „un termen relativ pentru a descrie gradul de independență de care se bucură o anumită entitate într-un stat suveran. Ruth Lapidoth (1997), profesor de drept internațional la Universitatea Ebraică din Ierusalim şi membru al Curții Permanente de Arbitraj din Haga, susține că autonomia este un mijloc de difuzare a puterilor

pentru a păstra unitatea unui stat, respectând în acelaşi timp diversitatea populației sale. Disecând mai întâi conceptul de autonomie, explorând originile sale, examinând rolurile pe care le poate juca, studiind scrupulos şi obiectiv varietatea şi versatilitatea autonomiei de pe patru continente, Lapidoth face distincția între trei tipuri de autonomie: autonomia politică teritorială, autonomia administrativă şi autonomia culturală sau personală.

Autonomia politică teritorială este un aranjament care vizează acordarea de autonomie unui grup care diferă de majoritatea populației din stat, dar care constituie majoritatea într-o anumită regiune. Prin acest tip de aranjament grupul îşi poate exprima identitatea distinctă. Autonomia administrativă (locală) se apropie de descentralizare, însemnând un transfer de competențe, care sunt exercitate de către aleşii locali. Descentralizarea implică doar o delegare de competențe. Autonomia culturală sau personală este acordată membrilor unei anumite comunități (etnice, lingvistice, religioase), indiferent de locul lor de reşedință. Acest model de autonomie, care prevede ca membrii unei comunități etnice să fie guvernați prin instituții şi / sau propria legislație, permite minorităților un grad semnificativ de autonomie şi coeziune, chiar şi atunci când minoritățile sunt dispersate pe teritoriu (Lapidoth, 1997).

Considerate „aranjamente sub-statale" de care beneficiază o anumită parte a populației, soluțiile bazate pe autonomie sunt lăsate la latitudinea legislativului național. Numai un for național va stabili şi motiva interpretarea, implementarea şi modul de realizare practică a autonomiei.

Conținutul normativ al autonomiei locale

Începând cu anii 1990 majoritatea țărilor au recurs la reforme privind organizarea teritorială a puterii publice. Colectivităților teritoriale locale le-a fost recunoscut dreptul de a se autoadministra, autonomia locală constituind un principiu definitoriu în procesele de reformare. Discipline academice precum dreptul, economia şi ştiințele politice discută intens despre diversele aspecte ale autonomiei locale, sugerează definiții şi descriu o varietate de aspecte şi componente (Ladner et al., 2019, p. 334).

În literatura de specialitate, autonomia locală este percepută ca o modalitate de integrare armonioasă a intereselor colectivităților locale cu interesele generale de ordin material, teritorial sau juridic ale statului.

Statuată în două documente internaţionale - Declaraţia Universală cu privire la Autonomia Locală adoptată la Rio de Janeiro la 26 septembrie 1985 şi Carta europeană a autonomiei locale, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985, autonomia locală reprezintă dreptul şi capacitatea efectivă ale autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor publice. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membri aleşi prin vot liber, secret, egal, direct şi universal, care pot dispune de organe executive şi deliberative care răspund în faţa lor (Carta Europeană a Autonomei Locale, art. 3).

Un studiu cuprinzător al diferitelor componente ale autonomiei locale într-un număr mare de ţări, realizat de Ladner *et.al* (2019), se arată că din punct de vedere normativ, municipalităţile autonome sunt justificate ca o valoare în sine, cu sferă politică proprie, dar şi ca unităţi adecvate pentru îndeplinirea sarcinilor concepute de niveluri superioare, deoarece sunt mai aproape de nevoile şi preferinţele locuitorilor lor. Acestea sunt menite să facă acest lucru în mod eficient şi democratic (pp. 9-16).

Conţinutul normativ al autonomiei locale poate fi analizat din cel puţin trei perspective teoretice: a) relaţia cu statul şi relaţii cu grupurile economice şi sociale locale, b) libertatea de abordare a problemelor locale, c) exprimarea identităţii locale prin participare, angajament, independenţă, şi ataşament emoţional.

Tabelul 3 Conţinutul normativ al autonomiei locale

Perspectiva teoretică	Conţinut
Relaţia cu statul şi relaţia cu grupurile economice şi sociale locale	Măsura în care o colectivitate locală îşi poate urmări interesele fără a fi limitată de constrângeri şi presiuni din partea autorităţilor centrale (Dimensiunea verticală: autonomie de tip II); Capacitatea actorilor locali de a controla agenda politică locală, prezenţa organizaţiilor politice locale şi mişcări sociale capabile să susţină sau să remodeleze politicile locale (Dimensiunea orizontală: autonomie de tip I).
Libertate de abordare a problemelor locale	Capacitatea de a face ceva independent, cu impact asupra bunăstării cetăţenilor lor.
Exprimarea identităţii locale prin participare, angajament, independenţă, şi ataşament emoţional.	Activităţi definite de comunitatea locală, pentru a controla construcţia socială a locului şi pentru a-şi defini propriile diferenţe.

Sursa: Ladner et al., 2019, pp. 9-15.

Realizarea conținutului normativ al autonomiei locale depinde de existența a patru condiții de bază (Ladner et al., 2019, pp. 9-15):

- în primul rând, „condiții contextuale”. Acestea implică factorii de natură juridică, socio-economică şi factori istorici generali;

- în al doilea rând, „condiții structurale”. Acestea au legătură cu competențele, responsabilitățile funcționale şi autonomia financiară. Acest factor se suprapune cu ideea de descentralizare fiscală;

- în al treilea rând, „condițiile instituționale” care vizează dimensiunea administrației locale, organizarea sa internă, resurse financiare şi infrastructura;

- în al patrulea rând, „condițiile privind resursele umane” care se referă în principal la probleme privind calitatea personalului din serviciile publice locale.

Toate aceste condiții sunt expresia „capacității unui sistem local”, de a răspunde preferințelor colective ale cetățenilor şi de a avea un control asupra deciziilor politicilor la nivel local.

Ladner et al. (2019, p. 333) identifică şapte dimensiuni constitutive ale autonomiei locale:

1) Autonomia juridică (statutul juridic şi protecția colectivităților teritoriale locale);

2) Discreție politică (distribuția formală a puterii şi competențele efective de luare a deciziilor în raport cu furnizarea de servicii);

3) Sfera politicii (sfera serviciilor de care sunt responsabile administrațiile locale);

4) Autonomie financiară (resursele financiare disponibile la nivel local şi posibilitatea de a decide asupra surselor acestora);

5) Autonomie organizațională (organizarea liberă a administrației politice locale;

6) Non-interferență (gradul de libertate lăsat de nivelurile superioare de guvernare în controlul lor);

7) Acces (gradul de influență al administrațiilor locale asupra deciziilor politice la niveluri superioare de guvernare).

Astfel, autonomia locală rezidă în capacitatea colectivităților teritoriale locale de a-şi defini şi dezvolta propriul simț al locului, permițându-le cetățenilor să stabilească în mod liber ce se potriveşte cu propriile nevoi şi că aceste cereri diverse pot fi reconciliate şi îndeplinite de

structuri administrative cel mai apropiate lor. Din perspectiva celor şapte dimensiuni menționate anterior, autonomia locală este nu libertatea în raport cu anumite constrângeri juridice sau de altă natură, ci mai larg, este capacitatea de a defini şi exprima identitatea locală prin activitate politică (Ladner, et.al., 2019, p. 15, Eisenstadt, 1998, Lake, 1994).

Descentralizarea

Centralizarea şi descentralizarea, în linii mari, întruchipează un set distinct de structuri, credințe şi dinamici (fiecare din ele cu avantaje şi dezavantaje) despre organizarea politică şi administrativă a unui stat. Fiecare implică standarde diferite despre modul în care este utilizată puterea şi autoritatea în satisfacerea interesului general. Dezvoltarea fiecărei forme are o istorie lungă, versiunile timpurii ale ambelor fiind prezente în vremuri străvechi. Dar, ca valorificare în arhitectura sistemelor politico-administrative fiecare a câştigat teren într-un ritm diferit şi s-au manifestat diferit pe parcursul istoriei.

Este dovedit empiric că societatea a evoluat de la societăți mici, necentralizate, bazate pe legături de rudenie, în societăți mari, centralizate, în care membrii nu sunt îndeaproape înrudiți între ei, tendința dominantă pe parcursul ultimilor 13 000 de ani fiind înlocuirea unităților mai mici şi mai puțin complexe cu unele mai mari, mai complexe. În „Viruşi şi otel”, Jared Diamonds (2014) citează cel puțin patru motive evidente, prin care argumentează că toate societățile mari existente au evoluat pornind cu o organizare centralizată complexă. Un motiv se referă la problema conflictelor dintre necunoscuți care nu sunt înrudiți. O societate numeroasă, care continuă să lase rezolvarea conflictelor în seama tuturor membrilor săi, va exploda, în mod sigur. Societățile de mii de persoane pot exista numai dacă instituie o autoritate centralizată pentru a monopoliza forța şi a rezolva conflictele. Un al doilea motiv este sporirea imposibilității de a lua decizii comune pe măsură ce sporeşte numărul populației. Cel de-al treilea motiv este de factură economică. Orice societate are nevoie de mijloace de transferare a bunurilor între membrii săi. Redistribuirea economică sub formă de tribut (care a evoluat în impozit) este mai extinsă şi mult mai posibilă în state organizat centralizat, decât în uniuni de triburi. Un ultim considerent care impune organizarea centralizată complexă a societăților numeroase are legătură cu densitatea populației. Realitățile spațiale cer ca

regiunile dens populate să bine organizate. Aşadar, considerentele care țin de rezolvarea conflictelor, luarea deciziilor economice şi spațiu conduc la necesitatea centralizării societăților numeroase (p. 287). Amenințările externe, de asemenea, sunt un factor ce determină centralizarea puterii. Acestea pot fi amenințări ecologice, militare sau pot proveni din competiție şi/sau conflict cu o altă populație. Pentru a încuraja membrii unei populații să facă sacrificii pentru a face față inamicului sunt mobilizate simboluri, stimulentele materiale sunt direcționate către planuri şi programe de combatere a inamicului; controlul administrativ este înăsprit pentru a se asigura că resursele sunt direcționate corect şi eficient, forțele coercitive sunt mobilizate nu numai pentru a face față amenințării externe, ci şi pentru a controla amenințările interne care ar putea apărea în rândul segmentelor populației pe măsură ce puterea este din ce în ce mai centralizată (Turner, 2003, p. 42).

În această tendință pe termen lung s-au produs schimbări în ambele sensuri – centralizare pentru formarea şi menținerea unui stat, descentralizare – pentru a depăşi dificultățile inerente guvernării teritoriilor imense cu populație numeroasă. Până în secolul al XIII-lea doar Bizanțul şi-a demonstrat originalitatea de stat centralizat în care voința guvernului central ajungea în cele mai îndepărtate provincii şi era capabilă să impună un singur scop populațiilor şi raselor, care vorbeau limbi diferite şi aveau uneori interese divergente (Finer, 1997). Antropologul Robert Carinero (2003) estimează că pentru 99,8% din istoria omenirii unitățile politice mici şi descentralizate au fost norma. Jared Diamond (2014), de asemenea, menționează că în cazul a 1000 de amalgamări sau produs 999 de reveniri (p. 275). În „The Breakdown of Nations" (2017), economistul şi politologul Leopold Kohr, considerat profetul descentralizării susține că

> *„...soluția problemelor cu care se confruntă lumea în ansamblu nu pare să stea în crearea unor unități sociale şi mai mari şi a unor guverne încă mai vaste a căror formare este acum încercată cu un fanatism atât de lipsit de imaginație de oamenii noştri de stat. Se pare că soluția constă în eliminarea acelor organisme supra-crescute care poartă numele de mari puteri şi în restabilirea unui sistem sănătos de stări mici şi uşor de gestionat, cum ar fi cele caracterizate de epocile anterioare. Pentru că atunci când vine vorba de funcționarea guvernului, dimensiunea este un factor critic şi, cu cât guvernul este mai mare, cu atât este mai afectat de corupția şi viciile endemice tuturor*

marilor birocrații. În fiecare sistem există o dimensiune optimă pentru diferitele funcții sociale (conviviale, economice, politice, culturale). A rămâne sub sau a depăşi această dimensiune optimă înseamnă a trăi într-o societate disfuncțională. Într-o lume descentralizată, indiferent de forma de guvernare care a existat în fiecare unitate politică mică, este probabil ca majoritatea să fie mult mai eficientă şi mai receptivă decât guvernele masive ale lumii noastre."

Referindu-se la Franța, țară cu o bogată tradiție de administrare centralizată, Michel Crozier (2014) nota că nu atât societatea franceză este blocată, ci statul francez care, prin conservatorismul său, birocratismul şi atotputernicia sa, încetineşte inovația şi adaptările dinamice. În „The Crisis of Intelligence" (1995) Crozier denunță rolul tehnocrației şi al elitelor, care împiedică transformările pe care societatea civilă este înclinată să le accepte. S-a demonstrat că centralismul excesiv, înțeles nu ca o concentrare a puterii în mâna agentului aflat în vârful ierarhiei, ci ca o incapacitate a decidenților de a dispune în concordanță cu realitatea pe care nu o cunosc şi de care sunt rupți, creează blocaje enorme în procesul guvernării.

Pentru depăşirea efectelor negative ale centralizării s-a formulat mai multe alternative teoretice. Două dintre ele sunt descentralizarea şi teoria statului holding. Susținătorul idealului descentralizării este M. Crozier, care încearcă să demonstreze că remediul în administrație şi baza schimbării sale o constituie descentralizarea. Schimbarea propusă prin descentralizare este o problemă conceptuală care implică o noua distribuție a competențelor între cei care decid şi nu cunosc problemele administrației şi, respectiv, cei care realizează decizia şi care dispun de cunoştințe şi informații, dar nu au drept de decizie. În lucrările sale demonstrează imposibilitatea susținerii teoriei unității centrului de putere, promovând, alături de François Borricaud tema poliarhiei, a existenței unui sistem descentralizat al puterilor, cu existența unui centru de putere cu calitate de arbitru, chemat să supravegheze conflictele (Crozier & Peyrefitte, 1976).

Pentru realizarea acestui control şi configurarea relațiilor dintre un centru de putere şi un sistem organizat al puterilor, Crozier sugera redefinirea structurilor statului (1980). Această redefinire a structurilor presupune transferarea blocurilor de competențe colectivităților teritoriale şi dreptul de a-şi alege autoritățile. Autoritățile alese dobândesc prerogative de putere publică, prin care se traduc posibilități mai mari în materie de politici publice

locale. Urmând această strategie, colectivităților teritoriale locale le sunt consfințite dreptul şi capacitatea efectivă de a rezolva şi de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere şi în favoarea populației lor, o parte importantă din treburile publice. Evident, exercitarea acestor competențe necesită şi un nivel de experiență şi de cunoştințe din ce în ce mai ridicat, care se dovedeşte însă a fi repartizat inegal între aleşi, din motive care nu țin atât de mult de persoană, cât de mijloacele de care dispune fiecare în cadrul colectivității sale.

Teoria statului holding este de dată mai recentă şi reprezintă o prelungire a curentului de sorginte economică ce a pătruns în toate domeniile, respectiv managementul în administrația publică. Susținătorii acestui model consideră că soluția pentru depăşirea celor două crize - criza civilizației (a finalităților) şi criza gestiunii (a mijloacelor) cu care se confruntă statul contemporan, supra ierarhizat şi rigid, este eliminarea birocrației şi înlocuirea sistemului piramidal ierarhizat cu „o multitudine de agenți însărcinați, într-un domeniu specific, cu optimizarea rezultatelor intervențiilor publice” (Massenet, 1975, p. 27). Autonomia acestor agenți ar elibera statul de sarcinile sale de conducere în beneficiul misiunii sale de coordonare a nivelurilor de intervenție şi acțiune.

Invocarea acestor considerații teoretice conduc la concluzia potrivit căreia gestionarea activităților unei organizații cum este statul aparține nu doar acestuia, ci şi structurilor create de către acesta pentru a duce la îndeplinire scopurile comune, sau altfel spus, interesul general al cetățeanului. Astfel, subsistemul politico-administrativ se structurează pe diferite trepte de organizare, în cadrul raportului funcțional centru-local. În acest context, modelul de acțiune al administrației publice spre societate este fundamentat pe sectorialitate şi teritorialitate. Cadrilajul teritorial are două forme esențiale: localizarea agențiilor sau a serviciilor statului, care continuă să depindă direct de nivelul central sau deconcentrarea şi constituirea de entități specifice dotate cu o personalitate proprie, distinctă de aceea a statului şi abilitate să îşi asume rezolvarea problemelor locale şi apărarea intereselor unui grup social localizat, a unei colectivități de persoane. In cadrul statului unitar este vorba de colectivități teritoriale locale unde organele sunt alese de locuitori, care beneficiază de autonomie față de stat şi exercită anumite competențe definite de lege, sau ceea ce Crozier numeşte descentralizare. Cele două sisteme pot coexista (vorbim aici de „co-administrație”), iar cadrilajul are un grad de

complexitate variabil. Prin urmare, descentralizarea nu este opusul centralizării. Atât descentralizarea, cât şi şi centralizarea sunt abordări relative în organizarea unui sistem administrativ. Problema care trebuie să preocupe nu constă în răspunsul la întrebarea care dintre cele două sisteme să fie aplicate, ci presupune determinarea gradului de descentralizare necesar. Aplicarea dozată a celor două modalități de organizare a sistemului puterii publice trebuie corelată cu factorii şi condițiile care favorizează soluționarea problemelor concrete existente. Posibilitatea alegerii între metodele centralizate şi cele descentralizate trebuie să asigure, mai întâi de toate, administrarea rațională a treburilor publice care ar permite, pe de o parte, realizarea intereselor generale, de nivel național, iar pe de altă parte – să contribuie la realizarea drepturilor, libertăților şi intereselor individuale sau colective (Cornea, 2017, p. 215).

Cantitatea enormă de dezbateri şi studii privind descentralizarea atrag atenția asupra modului în care funcționează o putere descentralizată, amânând dezbaterile privind cadrele instituționale şi relații formale/ informale care susțin descentralizarea. Ceea ce experții/reformatorii în descentralizare văd ca paşi tehnici sau instituționali evidenți pentru îmbunătățirea performanței, poate fi incompatibil cu un context determinat istoric. Aşa cum bine punctează Remy Prud'hommee (1995, p. 201), chiar dacă cererea pentru descentralizare devine evidentă, modelul trebuie aplicat cu precauție, pentru că „măsurile de descentralizare sunt asemenea unor medicamente puternice: atunci când sunt prescrise pentru boala în cauză, la momentul potrivit şi în doza corectă, pot avea efectul dorit. Dar în circumstanțe greşite, mai degrabă poate dăuna decât să vindece" (Prud'hommee, 1995, p. 201).

În sensul său cel mai generic, descentralizarea este o „disociere de elemente unite în acelaşi centru" (Divay, 2012). Politicile de descentralizare publică privesc mediul intern al sistemului politico-administrativ, şi mai ales organizarea acestuia în autorități centrale şi autorități periferice. După cum s-a observat (De Vries, 2000), politicile de descentralizare provin adesea din deficiențe ale aranjamentelor instituționale dintre centru şi periferie. Este, aşadar, o operațiune de design organizațional sau instituțional care se aplică oricărui set de elemente polarizate de un centru, fie că este un anumit organism, o economie sau o societate. În contextul organizării teritoriale a puterii publice, descentralizare înseamnă transferul vertical de autoritate sau

responsabilități de la puterea centrală către autoritățile puterii publice locale (Cornea, 2017, p. 196). Prin acest transfer de autoritate, autorităților publice locale li se încredințează competențe materiale, teritoriale şi temporale, care reprezintă un ansamblu de atribuții, drepturi şi obligații prevăzute de constituție sau de lege pentru a desfăşura o anumită activitate administrativă. Acest transfer de autoritate şi responsabilități, care vizează unele aspecte ale unei ordini sociale propuse, este o chestiune delicată: care este cea mai dezirabilă modalitate de alocare a diferitelor funcții la diferite niveluri de guvernare? În Statele Unite, de exemplu, întreținerea podurilor este o responsabilitate a statului, dar atunci când un pod se deteriorează sub un anumit prag, acesta devine eligibil pentru bani federali; această formă de relație central-regională este deosebit de perversă şi va duce cu siguranță la o întreținere deficitară (Prud'homme, 1995, p. 218). Uneori descentralizarea reprezintă un mod al autorităților centrale de scăpa de responsabilitatea problemelor pe care ele însele nu le pot rezolva; obligarea autorităților locale să conteze prea mult pe resursele locale, un transfer insuficient de la bugetul central către bugetele locale etc (Zamfir, 1999). Fuga de responsabilitate a autorităților centrale, sau poate un mod specific de a înțelege relațiile de putere se poate vedea în proiectul de lege a descentralizării propusă de Ministerul Dezvoltării în 2013. Portul maritim-fluvial Galați, nod intermodal şi singurul port european care are conexiuni cu rutierul, calea ferată pe „stil european" şi pe „stil rusesc", unul din care se poate transporta ieftin marfă în şi dinspre Constanța, intra în competența primăriei Galați (Ioniță, 2013). Ulterior, Legea privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere şi organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum şi a unor măsuri de reformă privind administrația publică a fost declarată neconstituțională (CCR, Decizia nr. 1/2014).

Astfel, proiectarea instituțiilor descentralizate este o operațiune complexă, care trebuie să țină cont de numeroase dimensiuni, criteriile foarte generale având doar rolul de ghidare. Liniile directoare, predominante în literatura de specialitate pentru a rezolva problema atribuirii puterii în sectorul public susțin că politicile care implică efecte de propagare inter jurisdicțională necesită centralizare sau coordonarea procesului decizional descentralizat pentru a spori eficiența (Tiebout, 1956, Musgrave, 1983, Oates, 1999). În linii mari acest lucru înseamnă că redistribuirea, stabilizarea şi furnizarea de bunuri publice naționale ar trebui să fie centralizate. În pofida

principiilor teoretice clare, alocarea volumului şi tipurilor de responsabilități este destul de dependentă de factori politici şi contextuali. Pentru foarte multe tipuri de servicii, în special cele ce vizează infrastructura, vor trebui implicate două sau trei niveluri de guvernare, deoarece fiecare nivel de administrare va avea interese diferite, dar la fel de legitime. Spre exemplu, în cazul învățământului primar se poate argumenta că acesta ar trebui să fie descentralizat către guvernele locale, deoarece nevoile şi specificul elevilor locali sunt susceptibile de a fi diferite de la o comunitate la alta. Dar se poate argumenta, de asemenea, că învățământul primar ar trebui să fie o responsabilitate regională din cauza economiilor de scară (în conceperea programelor de învățământ sau în recrutarea cadrelor didactice, de exemplu) şi pentru că finanțarea pur locală va duce la inegalități în funcționarea şcolilor. În cele din urmă, se poate argumenta, de asemenea, că guvernul central are un interes în educația tuturor cetățenilor săi şi că migrația din mediul rural spre cel urban creează externalități şi efecte secundare care trebuie abordate printr-un nivel mai ridicat de intervenție guvernamentală. Toate cele trei argumente sunt puternice şi convingătoare; ele sugerează că nivelurile de guvernare central, regional şi local trebuie să fie implicate simultan în furnizarea serviciului. Prin urmare, problema nu este de a decide ce nivel de guvernare va fi responsabil de fiecare serviciu public local şi nici de a elabora o matrice a nivelului de guvernare în funcție de tipul de serviciu. Adevărata problemă este de a determina modul în care diferitele niveluri de guvernare ar putea şi ar trebui să coopereze. Există numeroase instrumente disponibile: subvenții (de diferite tipuri), mandate, constrângeri, orientări, limite minime şi maxime, mecanisme de coordonare, contracte între diferitele niveluri de guvernare şi aşa mai departe. Aceste instrumente ar trebui să fie studiate şi comparate. Unele mecanisme funcționează, altele nu (Prud'hommee, 1995, p. 201).

Din numeroasele abordări privind criteriile şi rațiunea alocării competențelor voi reține în mod special două: teorema descentralizării a lui Oates şi teoria relațiilor de putere în sectorul public, formulată de Vincent Lemieux (2001). Prima ghidează transferul de putere şi autoritate pe criterii de eficiență economică în sens pareteian, cea de-a doua oferă o perspectivă mai largă, unde descentralizarea este privită în contextul relațiilor de putere.

Ambele oferă suport teoretic substanțial pentru a răspunde la trei întrebări esențiale:

1. cum pot fi diferențiate competențele care pot fi descentralizate (descentralizabile) de cele care nu pot fi descentralizate (nedescentralizabile)?;

2. care sunt diferențele funcționale dintre competențele descentralizate şi cele deconcentrate?;

3. care sunt diferențele funcționale şi cum pot fi clasificate competențele descentralizate, astfel încât exercitarea lor să fie eficientă şi în conformitate cu necesitățile şi preferințele beneficiarilor?.

Brevetul asupra teoremei descentralizării îl deține de fapt Charles Tiebout, care, în cea mai influentă lucrare în domeniul economiei publice - „O teorie pură a cheltuielilor locale" (1956), propune o alternativă la procesul politic de determinare a cererii de bunuri publice locale. Wallace Oates, care devine un susținător al modelului Tiebout, a dat conținut empiric teoriei şi a adus ideea în domeniul economiei publice. Oates (1972, 1999) porneşte de la ideea că scopul propriu-zis al restructurării sectorului public nu poate fi pur şi simplu descentralizarea. Sectorul public, în aproape toate țările, este format din mai multe niveluri diferite. Problema de bază este una a alinierii responsabilităților şi instrumentelor fiscale la nivelurile adecvate de guvernare. Fiecare nivel dispune de anumite avantaje şi trebuie înțeles ce funcții şi instrumente funcționează mai bine centralizat şi ce funcții pot fi descentralizate către alte niveluri de guvernare. Teorema descentralizării lui Oates se bazează pe presupunerea că guvernul central este incapabil să distingă politicile publice pe o bază regională. Această ipoteză a fost uneori justificată de un avantaj informațional al guvernelor locale cu privire la caracteristicile sociale şi economice ale regiunilor (Oates, 1999).

Ipotezele de bază ale teoremei sunt: 1) guvernele au obligația de a distribui uniform bunuri şi servicii publice; 2) gradul de omogenitate al preferințelor este invers proporțional cu mărimea colectivității locale; 3) efectele de propagare între colectivități locale sunt absente; 4) bunurile şi serviciile furnizate de către un nivel administrativ superior către un nivel administrativ inferior sunt produse la costuri constante şi furnizate cetățenilor la aceleaşi prețuri fiscale. Exemplul deszăpezirii, prezentat de (Breton et al., 1998) este suficient de inteligibil pentru a demonstra virtuțile descentralizării: guvernul central din Roma este „obligat" să furnizeze serviciul în mod uniform. În consecință, acesta îndepărtează zăpada de pe străzile din Torino, care sunt acoperite de zăpadă practic în fiecare iarnă,

precum şi de pe străzile din Catania, care rareori sau chiar niciodată, văd zăpadă. Descentralizarea permite deszăpezirea în Torino, unde populația are o preferință pentru îndepărtarea zăpezii şi nu permite îndepărtarea zăpezii în Catania, unde populația poate să nu dorească să fie îndepărtată. Prin urmare, preferințele sunt mai bine satisfăcute prin descentralizare, iar bunăstarea este, în consecință, mai mare.

Justificată din punct de vedere economic, teorema prezintă, totuşi, cel puțin două limite: 1) nu spune nimic despre este modul în care populația articulează rațional nevoi şi preferințe dezirabile, în beneficul întregii colectivități subnaționale şi 2) cum sunt motivați şi dacă actorii individuali şi colectivi sunt dispuşi şi capabili să susțină producerea bunurilor de interes local. De asemenea, dinamica puterii are implicații profunde asupra rezultatelor proceselor de descentralizare. În cadrul sistemelor de guvernare policentrice, centrele de decizie acționează în moduri care țin cont unul de celălalt prin cooperare, competiție, conflict şi soluționarea conflictelor. Dacă descentralizarea este văzută ca un mijloc de a extinde participarea politică şi economică şi de a îmbunătăți condițiile economice şi de viață ale cetățenilor din colectivităților locale, înțelegerea „puterii din interior" este absolut necesară. Abordarea lui Vincent Lemieux ia în calcul aceste limite, oferind un cadru mai amplu pentru înțelegerea problemelor ce vizează transferul de autoritate şi responsabilități. Fidel obiceiurilor sale ştiințifice, Lemieux porneşte de la premisa că în politicile de descentralizare actorii caută să ocupe pozițiile de putere cele mai avantajoase, ținând cont de resursele de care dispun şi pot controla la un moment dat într-un anumit domeniu.

În aceste sens Lemieux sugerează nu criterii, ci patru propoziții de cercetare. Prima propoziție susține că transferul de autoritate creşte pe măsură ce puterea actorilor neguvernamentali se extinde, putere însemnând existența resurselor şi controlul asupra distribuirii acestora. A doua se referă la relația centru-periferie şi sugerează că puterea exercitată de actorii locală fa vi cu atât mai mare, cu cât gradul de dependență față de centru este mai mic. Cea de-a treia propunere afirmă că, cu cât o coaliție include mai mulți actori aflați într-o poziție favorabilă de putere, cu atât este mai probabil ca aceasta să exercite controlul asupra unor domenii. În fine, în cea de-a patra propoziție, autorul presupune că legitimarea puterii actorilor responsabili de o politică de descentralizare este cu atât mai posibilă, cu cât atuurile acestora se bazează pe valori plauzibile şi incontestabile (Vézina, 2002). Categoriile analitice ale celor

patru propoziții sunt 1) pozițiile de putere şi resursele actorilor; 2) coalițiile pe care le formează; 3) puterea normativă, constitutivă, prescriptivă şi alocativă; 4) o a patra categorie, reziduală, constă în variații privind gradul şi tipul de descentralizare.

Aşa cum se poate observa, resursele sunt o categorie importantă în teoria lui Limieux, motiv pentru care oferă o descrie explicită a şapte tipuri de resurse:

1. Resurse normative sau standarde, bazate pe reguli sau valori. În diada centralizare-descentralizare acestea se referă la normele şi valorile care stau la baza atribuțiilor actorilor centrali sau locali. Valorile eficacității, eficienței etc. pot fi considerate standarde utilizate pentru evaluarea situațiilor de centralizare-descentralizare;
2. Resursele statutare sau posturi, care se referă la funcții oficiale, dar şi la posturi de prestigiu ocupate de actori individuali sau colectivi. Statutul autorităților centralizate, precum şi statutul autorităților locale constituie resurse statutare pentru acestea.
3. Resurse acționabile, sau, în termenii lui H. Fayol (1918), prerogativă de putere publică de a comanda, ca pârghie pentru acțiune. Spre exemplu, prerogative care permit unei autorități să impună taxe sau să asigure siguranța publică sunt exemple de resurse acționabile.
4. Resurse relaționale sau legături, prin care actorii se identifică sau se diferențiază unii de alții.
5. Resurse materiale sau suporturi, fie ele financiare sau nu. De exemplu, un actor central care are sprijin financiar ca resursă îl transmite unui actor local, care poate fi apoi utilizat ca resursă la nivel local.
6. Resurse umane sau forță de muncă. Aceste atuuri sau probleme se aplică mai ales actorilor colectivi, atunci când, de exemplu, resursele umane pentru organizarea şi furnizarea unui serviciu concentrat este transferată către un serviciu descentralizat. Dar se aplică şi actorilor individuali, pentru a contabiliza resursele privind calitățile şi aptitudinile personale.
7. Resursele informaționale sau informațiile care, spre deosebire de resursele normative, se referă mai degrabă la informații orientative decât la informații imperative. Aceste resurse pot fi folosite ca active, utilizate în procese decizionale. Cu titlu de exemplu, informațiile confidențiale pe care un actor le foloseşte în fața altui actor pentru a-i influenta decizia, sunt resurse.

Nu în ultimul rând, abordarea lui Lemieux este valoroasă prin faptul că oferă o definiţie operaţională a puterii: puterea unui actor în raport cu un alt actor constă în controlul, în funcţie de preferinţele sale, a unei operaţiuni care priveşte resursele sale sau ale celuilalt actor, şi deci poziţia sa în structurarea relaţiilor de putere. Lipsa de putere este atunci când un actor nu controlează operaţiunile care implică resursele sale sau pe cele ale celuilalt actor în funcţie de preferinţele sale. În funcţie de natura resurselor, care sunt în joc în transferul de atribuţii către niveluri subnaţionale, se pot distinge patru niveluri de putere: puterea normativă, puterea constitutivă, puterea prescriptivă şi puterea de alocare (Lemieux, 2001).

Puterea normativă vizează regulile şi valorile care ghidează transferul atribuţiilor, în ceea ce priveşte statutul, finanţarea şi autoritatea.

Puterea constitutivă se referă la resursele statutare. În domeniul centralizări-descentralizării, aceasta se referă la statutul organelor şi al funcţiilor din cadrul acestor organe. Puterea constitutivă se exprimă prin intervenţii privind dependenţa sau independenţa organizaţională a autorităţilor centrale şi locale unele faţă de altele. Atunci când, de exemplu, conducerea unui minister decide să creeze birouri regionale şi, în consecinţă, elimină sau modifică unele dintre serviciile sale centrale, aceasta exercită o putere constitutivă. Această putere presupune întotdeauna standarde care stau la baza problemelor statutare. Standardele pot consta în responsabilitatea administraţiilor faţă de publicul lor, în căutarea unei mai mari eficienţe etc.

Puterea prescriptivă, la rândul ei, se referă la pârghiile de control ale actorilor locali. Există o putere prescriptivă, de natură favorabilă, atunci când actorii centrali acordă actorilor locali capacitatea de a colecta taxe de la contribuabilii lor sau de a-şi alege liderii. La fel, aptitudinile actorilor locali pot face obiectul puterii prescriptive. Când sunt descentralizate, pârghiile de control sunt alocate autorităţilor locale. Ca şi în cazul puterii constitutive, normele stau la baza puterii prescriptive. De exemplu, tutela şi controlul din partea autorităţilor centrale pot fi justificate pe baza valorilor de coordonare şi eficienţă.

În cele din urmă, puterea de alocare se referă la sprijin, în special financiar, resurse umane sau informare. Se exprimă prin subvenţii, prin transferuri de resurse umane, prin diseminarea informaţiilor într-o direcţie

sau alta. Diverse standarde inspiră aceste transferuri, inclusiv cel al capitalului propriu.

Resursele relaționale sau legăturile sunt singurele la care Lemieux nu le invocă în cele patru niveluri de putere. Asemenea standardelor şi informațiilor, ele cu greu pot fi controlate conform regulilor oficiale. Acestea rămân totuşi foarte importante, în special în formarea de alianțe. Datorită resurselor utilizate ca active, actorii pot deveni responsabili de anumite domenii, pot căuta să controleze distribuția resurselor care sunt în joc. Capacitatea de controla se traduce în putere, împărtăşită sau nu, în raport cu alți actori.

Pentru a exercita legitim puterea, actorii trebuie dotați cu competențe. Competențele se referă la sectoare de activitate în care autoritățile descentralizate au „responsabilități" cu privire la diferite categorii de resurse. Acestea se pot referi la un singur sector de activitate sau la mai multe sectoare. Nu există o tipologie universal acceptată a sectoarelor de activitate care fac obiectul puterilor centralizate sau descentralizate. La modul cel mai general se disting nouă sectoare majore, care se referă la diferite categorii de probleme din:

- sectorul de apărare, ordine şi securitate publică;
- sectorul educației;
- sectorul de sănătate şi servicii sociale;
- sectorul asigurărilor sociale;
- sectorul de agrement, cultură şi cult;
- sectorul mediului;
- sectorul transporturilor şi comunicațiilor;
- sectorul locuințelor şi dotărilor colective;
- sectorul afacerilor şi al serviciilor economice (Lemieux, 2001, p. 37).

Aceste sectoare sunt diferite unele de altele în ceea ce priveşte impactul lor asupra diferitelor categorii de cetățeni. Astfel, sectorul sănătății şi al serviciilor sociale afectează, la un moment sau altul, toți sau aproape toți cetățenii, în timp ce sectorul asigurărilor sociale afectează o proporție mai mică. „Motivele standard", cum le numeşte Kennet Davey (1998) pentru delimitarea sferelor de acțiune centrală sau locală variază considerabil. La un capăt al spectrului se află tradiția anglofonă, unde municipalitățile sunt entități distincte, cu propria identitate juridică, bugete, proprietăți şi personal. Acestea dispun de competențe alocate după „ultra vires":

îndeplinesc doar acele funcţii pe care legea le împuterniceşte în mod specific să le îndeplinească. Aspectul pozitiv şi avantajul regulii „ultra vires” este că aceste competențe sunt atribuite foarte clar şi sunt de obicei îndeplinite exclusiv de către autoritățile locale, însă sub rezerva supravegherii şi a subvențiilor din partea autorităților centrale. La celălalt capăt al spectrului se află o situație tipizată, în care delimitarea sferelor de acțiune şi a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii publice sunt invocate trei tipuri competență: a) exclusivă (anumite probleme, soluționarea cărora ține doar de un anumit nivel al puterii publice), b) partajată (probleme la soluționarea cărora sunt antrenate ambele niveluri ale puterii publice) şi c) reziduală (nu este definită de constituție în formă unei liste de sarcini, dar este definită prin intermediul prezumției). În toate statele membre ale Uniunii Europene ambiguitatea clauzelor generale privind alocarea competențelor este contrabalansată de competențele locale enumerate, sau acordate în mod expres, prin constituție şi/sau legi ordinare (Panara, 2013, *apud* Cornea, 2019).

Principiul subsidiarității şi criteriul „interese locale” sunt premise generale de repartizare a competențelor între autoritățile naționale şi subnaționale. Potrivit acestor principiu şi criteriu puterea locală trebuie să primească acele prerogative care să permită administrațiilor locale să fie centrul unor răspunsuri proactive în ceea ce priveşte bunăstarea locală. Acestea cuprind planificarea urbană şi reglementarea dezvoltării fizice, a drumurilor (cu trotuare şi străzi iluminatul public), canalizarea, alimentarea cu apă, salubritatea, sănătatea preventivă (inclusiv colectarea şi eliminarea deşeurilor şi curățenia stradală), parcuri şi spații deschise şi transportul public, gestionarea şi modul de dobândire a dreptului de proprietate publică, o prerogativă destul de complexă, având în vedere regimul juridic derogatoriu al instituției proprietății publice a colectivităților teritoriale locale, instituție disputată, cu o dinamică deosebită (Costache, 2019; Mirică & Costache, 2023; Negruț, 2020;).

Pe lângă sectoarele de activitate, este necesar să se aibă în vedere, în cadrul competențelor, şi funcțiile pe care le exercită structurile se descentralizate. Descentralizarea în sectorul sănătății nu are aceeaşi amploare, dacă presupune crearea consiliilor regionale responsabile cu transmiterea informațiilor către centru, sau dacă înființează autorități regionale care au şi funcții de alocare şi comandă. În acest sens, se pot

distinge cele şapte funcții ale celebrei liste POSDCORB (Gulick (1937, pp. 12,-15) şi anume: funcții de planificare; funcții de organizare; funcții de recrutare (personal); funcții de comandă (direcționare); funcții de interconectare (coordonare); funcții de informații (raportare); funcții de bugetare. În general, structurilor descentralizate le sunt încredințate mai multe funcții. Acestea, de cele mai multe ori, sunt funcții de comandă, alocare şi informare. Tipul de competențe alocate şi funcțiile specifice fac posibilă diferențierea între descentralizare administrativă, care include două componente esențiale - deconcentrarea şi delegarea şi descentralizare economică sau structurală, realizată prin dereglementare, privatizarea întreprinderilor de stat, liberalizarea pieței, parteneriate public-privat (Cheema & Rondinelli, 2007, p. 7). Competențele delegate sunt asemănătoare celor deconcentrate, având două deosebiri importante: 1. nu se pot referi la activități de monitorizare, de control sau de aplicare a legii, deci furnizează numai servicii către beneficiari; 2. din motive obiective, serviciile specifice competenței nu pot fi furnizate de structurile administrației publice centrale în teritoriu şi, în acest caz, administrația publică locală acționează ca agent (fără autonomie). În cazul descentralizării structurale autoritățile locale dispun de o varietate de instrumente pentru acțiune administrativă: contractarea de servicii profesionale din sectorul privat sau de la alte instituții publice şi agenții din sectorul public, angajarea în societăți mixte cu capital privat, încheierea de contracte cu organizații ale societății civile întreprinderi private, constituirea de asociații de dezvoltare comunitară, etc. Spre exemplu, în cazul transportului public, funcția municipalității poate fi pur de reglementare, în timp ce furnizarea poate fi privată, responsabilitatea şi controlul rămânând în sarcina autorităților locale.

Relevante în deciziile privind centralizarea/descentralizarea sectoarelor invocate anterior sunt trei aspecte: 1) În primul rând, existența sau nu a unor efecte de propagare sau extrateritorialitate în raport cu un anumit teritoriu; 2) apoi, sarcina sau nu a finanțării necesare desfăşurării activităților sectorului; 3) în fine, caracterul mai degrabă tehnic sau instrumental al acestor activități, în comparație cu caracterul lor mai degrabă cultural sau expresiv. De exemplu, activitățile de apărare, pentru că sunt foarte extrateritoriale, foarte costisitoare şi foarte tehnice, vor fi în general centralizate, în timp ce activitățile recreative, culturale sau religioase, pentru că nu sunt foarte extrateritoriale, ieftine şi puțin tehnice, tind să fie în general

descentralizate. Există, evident, în aceste chestiuni, variații de la o societate la alta (Lemieux, 2009). Practica internațională de ultimă oră indică necesitatea creşterii implicării statului în domenii care stabilizează societatea. Printre acestea, de rând cu consolidarea bazelor legalității, menținerea unei situații politice echilibrate, incluzând asigurarea stabilității macroeconomice, se regăsesc şi finanțarea serviciilor de bază şi a infrastructurii, susținerea păturilor sociale vulnerabile ale populației, protecția mediului înconjurător (Gudâm, 2002, 16, p. 16). Un corp substanțial de literatură privind finanțele publice, de asemenea, susține că redistribuirea veniturilor ar trebui să rămână o responsabilitate a guvernului central din două motive (Cheema & Rondinelli, 2007; Prud'hommee, 1995). În primul rând, încercările guvernelor locale de a remedia diferențele de venituri tind să fie inechitabile. Săracii din regiunile bogate se vor descurca mai bine decât săracii din regiunile mai defavorizate. Gospodăriile din regiunile care s-au bucurat de acelaşi venit înainte de redistribuire, vor avea venituri diferite după redistribuire, fie din cauza diferențelor de venit între regiuni (chiar dacă au politici similare de redistribuire), fie pentru că regiunile au politici de redistribuire diferite (chiar dacă distribuțiile inițiale ale veniturilor sunt similare), sau pentru că atât veniturile, cât şi politicile redistributive diferă de la o regiune la alta. În al doilea rând, redistribuirea descentralizată este autodistrugătoare. Dacă o jurisdicție adoptă politici de redistribuire a veniturilor, impunând impozite mari celor bogați şi acordând beneficii mari săracilor, cei bogați vor tinde să plece în zone mai puțin impozitate, iar săracii vor tinde să se mute din zone care oferă beneficii mai mici. Jurisdicția generoasă nu va putea în curând să-şi susțină politica. Rezultă că responsabilitatea programelor redistributive trebuie să revină guvernului central şi, de asemenea, trebuie să controleze o mare parte a impozitelor şi a cheltuielilor publice. Deşi centralizarea nu este o condiție suficientă pentru redistribuire, este o condiție necesară şi este greu de imaginat o țară care realizează politici redistributive la nivel subnațional. Implementarea politicilor distributive este dificil de realizat prin descentralizare. Prud'hommee (1995) precizează că venitul poate şi probabil ar trebui să fie redistribuit între jurisdicții, precum şi între indivizi, însă acest punct este adesea ignorat în literatura de specialitate privind federalismul fiscal, care vede disparitățile regionale drept fenomene anormale, rezultate din şocuri accidentale, care vor fi reduse şi eliminate automat prin circulația mărfurilor, a capitalului şi a forței de muncă. În măsura în care există

disparități interjurisdicționale, totuşi, se argumentează adesea că ceea ce contează - şi ar trebui corectat - sunt disparitățile interpersonale. Oamenii săraci sunt săraci oriunde şi ar trebui ajutați, indiferent de locul lor de reşedință şi nu există nicio garanție că transferurile către zonele cu venituri mici vor favoriza în mod efectiv rezidenții mai săraci. Şi, deşi se susține adesea că reducerea disparităților de venit va reduce automat disparitățile dintre regiuni, acest argument nu este convingător din mai multe motive. Primul motiv este că disparitățile regionale există în majoritatea țărilor (şi sunt deosebit de mari în țările în curs de dezvoltare) şi, contrar teoriei economice standard, ele nu dispar odată cu dezvoltarea economică. La un moment dat s-a presupus că aceste disparități erau temporare şi vor fi atenuate într-o fază ulterioară a dezvoltării economice Această viziune a fost contestată de economişti şi contrazisă de tendințele recente din mai multe țări industrializate, în care disparitățile regionale au crescut la sfârşitul anilor 1980 (Prud'hommee, 1995, p. 201) şi continuă să crească.

De obicei, țările îşi datorează în mare măsură instituțiile istoriei lor. Elemente structurale cum ar fi dimensiunea sau mediul cultural au, de asemenea, o influență semnificativă. Şi uneori, dar nu foarte des, deciziile înțelepte ale politicienilor îşi lasă urmele. Elveția, de exemplu, nu a avut vreodată un regim administrativ centralizat, nu a avut niciodată un rege sau o regină care să încerce să conducă țara de la centru (Teles, 2023, p. 74). Instituțiile administrative provin din sistemul de semnificații al oamenilor şi din moduri acceptate cultural de a face lucrurile. Puterea este aşadar relațională; presupune o pozițională dinamică a câmpurilor, grupurilor şi agenților, susținută de o distribuție în schimbare a diferitelor forme de putere (Paolucci, 2014). Măsura în care un stat este centralizat sau descentralizat depinde de două elemente esențiale ale modelului său instituțional: a) de modul în care repartizarea competențelor între nivelurile centrale şi locale a fost operaționalizată legal, precum şi b) de faptul cum au fost repartizate responsabilitățile între autoritățile centrale importante (sistemul de putere) (Basta, 1999).

În ceea ce priveşte revendicările normative, întrebarea decisivă în final este, desigur, dacă descentralizarea reală şi autonomia locală contribuie, într-adevăr la bunăstarea cetățenilor. Filipe Teles susține că a vorbi despre efectele directe ale autonomiei locale prin simpla observare a corelațiilor este prea

puțin vizionar. La fel, a descrie virtuțile descentralizării înseamnă un lucru, a-i măsura efectele reale e altceva (p. 79).

Descentralizarea este un proces dificil. La nivel ideatic, se bazează în exces pe ideea unui individ autonom sau agent economic rațional care este dispus şi capabil să participe. În consecință, funcțiile de coordonare socială sunt viciate de valorificarea ineficientă şi, uneori inadecvată, a resurselor de putere. Atât descentralizarea, cât şi autonomia se manifestă în diferite grade şi forme, formând, în tandem, cadrul pentru eficiență şi performanță. Ipoteza că autonomia locală face diferența în dezvoltarea colectivităților subnaționale poate sta sub semnul îndoielii, dacă sistemul puterii nu este suficient descentralizat, la fel cum descentralizarea nu ar însemna mare lucru fără recunoaşterea unui anumit tip de autonomie.

Armonie etnică: autonomie sau descentralizare?

Invoc în titlu o relație disjunctivă în ideea că este o mai bună strategie pentru a înțelege adevărata relație dintre autonomie şi descentralizare şi implicațiile privind asigurarea armoniei în colectivități neomogene din punct de vedere etnic. Pentru a ilustra potențialul analitic şi practic al acestor concepte, fac apel la un subiect destul de sensibil – satisfacerea revendicărilor administrative şi politice ale comunităților etnice. În această ordine de idei voi încerca să demonstrez că descentralizarea este, de fapt, exercitarea puterii în condiții de autonomie.

Autonomia, chiar şi în cadrul aceleiaşi discipline – drept, economie sau ştiințe politice, are diverse semnificații. Pentru a nu produce confuzie, Ruth Lapidoth îndeamnă a face distincția dintre concepte şi abordări: deşi există un acord general cu privire la conceptul de bază al autonomiei, există mai multe abordări, adică puncte de vedere diferite asupra interpretării sale. În viziunea autoarei, diferitele abordări pot fi clasificate în patru categorii principale: 1) asocierea autonomiei cu dreptul de a acționa după propria discreție în anumite aspecte, indiferent dacă dreptul este posedat de o persoană sau de un organ oficial; 2) autonomia ca sinonim al independenței; 3) autonomia asociată cu descentralizarea; şi 4) competențe exclusive privind legislația, administrarea şi soluționarea de probleme în domenii specifice, recunoscute unei entități autonome. Ultimul tip se numeşte „autonomie politică", spre deosebire de „autonomie administrativă", care este limitată la puterile din sfera administrației (Lapidoth, 1994, p. 277).

Fie că vorbim de autonomie politică, fie că vorbim de autonomie administrativă sau culturală, o condiție pentru exercitarea acestor forme de autonomie este şi existența unui cadru geografic clar delimitat, în perimetrul căruia este stabilită populația căreia îi este recunoscut dreptul la autonomie. Altfel spus, un regim de autonomie este legat de un anumit teritoriu. Însă, arareori populația unei colectivități teritoriale, care îşi revendică dreptul la autonomie, este uniformă din punct de vedere etnic. Astfel, într-o lume în care din ce în ce mai multe societăți devin multiculturale, susținerea pe căi instituționale a diferențelor şi asumarea sarcinii de a garanta supraviețuirea culturală devine o adevărată provocare. Gama instrumentelor politico-administrative menite să susțină minoritățile este extrem de largă: soluții federale, transfer funcțional de competențe prin descentralizare, garanții oferite prin instituția autonomiei culturale, drepturi specifice de grup şi politici compensatorii ca „instrumente ale incluziunii care țin cont de diferențele culturale" (Habermas, p. 145-146)). Un alt tip de autonomie, promovat în legătură cu protecția minorităților este autonomia non-teritorială ((Smith, 2013; Cornea V, 2020; Salat, 2023). Acest tip de autonomie nu presupune divizare teritorială şi este acordat minorităților naționale amplasate răzleț pe teritoriul statului şi se materializează prin crearea propriilor organizații ce promovează valorile respectivei minorități şi le apără interesele.

Cu origini în ideile austro-marxiste de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea, autonomia non teritorială (ANT) a fost apreciată ca fiind „apelul intuitiv imediat" ce promite simultan securitatea minorității şi concilierea relațiilor cu majoritatea", „o posibilitate instituțională pentru coexistență şi autonomie între Lumea Veche şi Nouă", „glonțul magic" în arsenalul celor care doresc să facă față problemelor diversității etnice şi conflictelor, o soluție relativ nedureroasă, şi potențial inofensivă, în cazul conflictelor etnice (a se vedea Coakley, 2016, pp. 166-185), dar şi „controversată şi dezbinătoare pentru multe grupuri minoritare, atât în perioada interbelică, cât şi în epoca contemporană" (Smith, 2011, p, 97). Promotorii acestei forme de autonomie sunt doi ideologi austro-marxişti de frunte, Karl Renner şi Otto Bauer. Pentru a împiedica sau atenua revendicările teritoriale şi mobilizarea etno-naționalistă conexă şi conflictele, este propusă organizarea grupurilor etnice ca entități corporative, capabile să colecteze venituri şi să conducă instituții culturale şi de învățământ

(Osipov, 2020). Argumentând că cererile de autodeterminare națională trebuiau reflectate într-o concepție etnofederalistă a statalității, ei au insistat asupra faptului ca drepturile naționale (înțelese în primul rând ca dreptul de a menține şi practica o cultura distinctă de cultura majorității) să nu fie alocate anumitor subunități teritoriale statului, ci mai degrabă colectivităților cetățenilor individuali, care s-au afiliat în mod liber la un registru național. Acest registru național ar sta la baza alegerii autoguvernărilor naționale-culturale, a organismelor publice care şi-ar asuma responsabilitatea şcolarizării şi a altor chestiuni culturale ce interesează în mod specific etnia şi ar avea, printre altele, dreptul de a percepe impozite suplimentare de la cei înscrişi la respectivul registru național (Smith, 2015).

Această abordare a fost diametral opusă conceptului de stat-națiune stabilit atunci, bazat pe omogenizarea culturală a spațiului politic. Renner şi Bauer au conceput statul ca un spațiu teritorial comun, locuit de grupuri etno-naționale organizate autonom. Raționamentul lor a fost că, dacă fiecare grup ar putea satisface propriile nevoi culturale specifice, acest lucru ar lăsa guvernul şi administrațiile locale teritoriale să se concentreze pe probleme naționale mai „neutre” care îi preocupă pe toți cetățenii (Smith, 2015).

Perspectivele teoretice care au servit drept fundament pentru promovarea ideii de autonomie non teritorială sunt democrația consimțământului sau consocialismul şi principiul autonomiei personale.

Consocialismul a apărut ca o teorie descriptivă, dar ulterior ideea a dobândit caracter normativ. Începând cu anii 1960, A. Leiphart a încercat să răspundă la întrebarea tradițională a ştiinței politice despre posibilitatea unei democrații stabile într-o societate eterogenă etnic sau cultural. Concluzia principală a fost că existența stabilă a instituțiilor democratice (în primul rând libertăți fundamentale şi alegeri generale) în societăți divizate este posibilă în cadrul unei orânduiri care are patru atribute. Acestea sunt: 1) „Marea coaliție” - un acord între elitele care conduc principalele segmente ale societății; 2) autonomia internă a elementelor societale; 3) diviziunea proporțională între aceste segmente ale resurselor principale, în primul rând accesul la participarea la puterea politică; 4) dreptul reciproc al elementelor societale la veto în decizii care afectează întreaga societate.

Autonomia internă a elementelor societale sau autonomia segmentală înseamnă autoguvernarea acestora în domeniile ce privesc păstrarea specificului de grup (în special învățământ şi cultură) şi decizii comune în

toate celelalte probleme. Poate avea diverse forme. Dacă grupurile sunt concentrate geografic, federalismul sau autonomiile pe bază teritorială pot fi o soluție. Însă autonomia segmentală este un concept mai larg decât federalismul, fiind aplicabilă şi în condițiile în care grupurile nu pot fi delimitate geografic, în acest caz fiind vorba de „federalism sociologic" sau autonomie pe principiul personal, beneficiari fiind nu populația unei unitățile teritoriale, ci segmentele societale (Székely, 2011, p. 27-30).

Principiul autonomiei personale în cazul unei minorități înseamnă că o organizație cu personalitate juridică va fi investită cu competențele de autoguvernare, în numele şi în interesul membrilor, în limitele permise de legislație. Pentru aceasta, organizația trebuie să fie persoană juridică înregistrată conform dreptului public sau cel privat (cazul *beliehene Unternehmer* în Germania, *mandaat* în Olanda sau *employant prérogatives de puissance* în Franța), trebuie să aibă un număr suficient de mare de membri înregistrați, sau cel puțin un număr reprezentativ în comparație cu numărul total al membrilor minorității respective, şi trebuie să desemneze acele organe care, în condițiile respectării democrației interne, vor face posibilă exercitarea competențelor speciale (Salat, 2006, p.42-45, Andreescu, 2008, p. 29).

Consensul academic asupra conceptului de autonomie non-teritorială poate fi rezumat la cinci categorii principale: (1) dreptul de a acționa la propria discreție; (2) independență; (3) descentralizare; (4) competențe exclusive prevăzute în legislație; administrare şi adjudecare a domeniilor specifice; (5) auto-guvernare limitată, văzută în principal ca parte a regimului drepturilor minorităților. Această descriere trebuie văzută distinct de autonomia teritorială (administrativă şi autonomia politică), fiind fundamentată pe principiul autonomiei personale (Malloy, 2015, p.17). Una din neclarități este dacă organizarea administrativă a grupurilor etnice transfrontaliere poate face parte din aria tematică a autonomiei non-teritoriale (Osipov, 2020).

Pentru catalogarea cazurilor practice care pot fi încadrate într-o definiție a autonomiei non-teritoriale se pot utiliza două abordări. Prima abordare constă în listarea cazurilor recunoscute în mod convențional ca autonomie non teritorială; cea de-a doua abordare foloseşte o anumită definiție de lucru şi selectează cazurile care se potrivesc.

Sugestia lui A. Osipov este de a defini autonomia non-teritorială ca „aranjamente în domeniile politicilor simbolice şi instrumentale care au în vedere entităţi care se guvernează în mod oficial, care ar trebui să îndeplinească oficial funcţii publice, stabilite pe motive etnice şi similare (în termeni de justificare, funcţii, participanţi, beneficiari şi altele) şi sunt diferite de subdiviziunile teritoriale ale administraţiei publice" (Osipov, 2020).

Citâdu-l pe Robert Redslob, Lapidoth (1994) reiterează că autonomia non-teritorială va fi „apanajul unei comunităţi care îşi va grupa membrii după caracteristici individuale, de exemplu conştiinţa etnică sau limba, indiferent de locul în care trăiesc în stat"(p. 280). Cu alte cuvinte, acest tip de autonomie se aplică tuturor membrilor unui anumit grup etnic, indiferent de locul de reşedinţă. Instituţiile autonomiei non-teritoriale se pot ocupa de probleme administrative şi / sau politice şi se pot ocupa numai de sectoare specifice, cum ar fi cultura, religia şi educaţia. Gradul de instituţionalizare a autonomiei non-teritoriale se poate plasa pe un continuum de la foarte slab la foarte puternic în ceea ce priveşte puterea de luare a deciziilor (Lapidoth, 1994, p. 280).

John Coakley (2016) consideră că pentru recunoaşterea autonomiei etnice non-teritoriale sunt necesare două condiţii 1) recunoaşterea de către stat a grupurilor etnice şi 2) un grad minim de autonomie acordat acestor grupuri. Cea de-a doua condiţie necesită o atenţie aparte: ce trebuie să se înţeleagă prin grad minim de autonomie? Pentru determinarea acestui minim de autonomie, Alexander Osipov (2013b) se întreabă: „Dacă ne imaginăm autonomia non-teritorială asemenea unui container mare, care ar fi tipurile de activităţi care ar putea fi stocate în interior?" Indemnul lui Osipov este să ne imaginăm acele activităţi care nu „pot fi stocate" în alte „containere", cum ar fi autonomia locală, spre exemplu. Întrebarea şi îndemnul lui Osipov sunt logice, având în vedere că există suficiente instrumente prin care se pot realiza acţiunea şi participarea colectivă a grupului etnic (cel puţin la nivel simbolic) fără a le confunda cu instrumente ale autonomiei non-teritoriale. Spre exemplu, reprezentarea grupului prin constituirea de liste electorale separate, alocarea de mandate rezervate în legislaturi şi în alte structuri de partajare a puterilor, precum organele consultative sau alte structuri din administraţia publică nu pot constitui aria tematică a autonomiei non-teritoriale, atâta timp cât sunt luate în serios conceptele de „autonomie" şi „autoguvernare".

Pentru a deosebi autonomia non-teritorială de alte forme de organizare este necesar a stabili conținutul acelui „grad minim de autonomie". Pornind de la metafora „containerului", dar având în vedere şi fundamentul normativ al autonomiei locale, A. Osipov afirmă că autonomia non-teritorială se poate materializa în cel puțin două moduri. Primul mod se referă la conceperea unui tip special de politici pentru facilitarea activităților colective în numele grupurilor bazate pe identitate etnică, care implică un tratament special, şi încurajarea acestor activități şi organizații, utilizând un termen generic, cum ar fi cel „politici de autonomie neteritorială". Desigur, aceste tipuri de politici pot include, de asemenea, încercări de organizare a unui grup etnic într-o entitate corporativă pe baza apartenenței personale şi apoi acordate competențe pentru îndeplinirea anumitor funcții publice. Al doilea mod posibil ține de domeniul administrației publice şi se referă la combinarea autonomiei cu alocarea regulată a resurselor publice. Acest lucru înseamnă că „autonomia" nu ar trebui să se aplice grupurilor sau corporațiilor imaginare de drept public care să cuprindă toate drepturile, ci subsistemelor autonome de luare a deciziilor şi furnizarea de servicii în educație şi cultură, complementare celor furnizate de administrația publică. În termeni practici, autonomia non-teritorială, ca un set de principii, poate acoperi o gamă largă de aranjamente diverse, cum ar fi parteneriatele public-privat sau acordarea de competențe sau funcții de reglementare organizațiilor neguvernamentale, în domenii precum furnizarea de servicii educaționale, elaborare de standarde educaționale şi de formare, etc. Gama de forme organizaționale posibile se poate întinde de la entități corporative care sunt integrate în mecanismele de administrare ale statului (aşa cum sugerează Karl Renner) până la „democrația administrativă" - adică încorporarea organelor alese sau a experților în procesele de luare a deciziilor publice, cât şi constituirea de organizații non guvernamentale, subvenționate în mod regulat din bugetele publice. În esență, cele două modalități pot fi văzute: (1) ca politică oficială de sus în jos, orientată spre gestionarea diversitătii şi centrată pe percepția că pentru grupurile etnice / culturale sunt necesare măsuri speciale care vizează facilitarea autoorganizării lor teritoriale. În această interpretare un grup etnic se bucură (sau ar trebui să se bucure) de un anumit grad de libertate în gestionarea afacerilor sale interne, de regulă, cele ce vizează cultura; (2) ca „new public management" în sfera etno-culturală – o combinație de autoguvernare cu

alocare corespunzătoare a resurselor publice (Coakley, 1994, p. 298). Această abordare se bazează pe interpretarea autonomiei ca un tip special de organizație bazată pe etnie, care combină autoadministrarea cu gestionarea anumitor resurse şi competențe publice.

La începutul anilor 1990 majoritatea țărilor din Europa Centrală şi de Est declanşează ample reforme administrative, unul dintre principiile majore fiind descentralizarea. Mai degrabă sub presiune internațională, decât sub imboldul unor convingeri şi interese exprimate la nivel național, anul 1991 reprezintă pentru România debutul reformelor sistemului administrativ. Proces anevoios şi de durată, descentralizarea este mult mai uşor de planificat decât de pus în practică (Pollitt și Bouckaert, 2011), iar România nu face excepție (Profiroiu, 2016, pp. 382-384). Beneficiile descentralizării, de la introducerea acestui concept în Constituția din 1991 până în prezent, sunt apreciate ca fiind extrem de nesatisfăcătoare. Transferul de competențe de la nivel central la nivel local, (esența descentralizării) a fost limitat şi s-a realizat, în principal, prin adoptarea unor legi care s-au rezumat la conținutul descriptiv al competențelor autorităților locale. A fost preferată o abordare treptată, extrem de precaută în ceea ce priveşte implementarea descentralizării (Carp & Sienerth, 2014, pp.1227-1228). În pofida eşecurilor înregistrate în deceniile ce au urmat de la debutul reformelor în România, se pot remarca însă, următoarele aspecte pozitive:

- conceptele de descentralizare şi autonomie locală sunt menționate în Constituție;
- autoritățile publice de la nivelul local şi nivelul intermediar de administrare sunt alese direct de către cetățeni;
- mai multe servicii de la nivel central au fost deconcentrate şi descentralizate la nivelul celor două niveluri de administrare;
- parlamentul a adoptat o lege-cadru privind descentralizarea, normele metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării şi o lege privind finanțele publice locale care descrie principiile şi sursele finanțării publice;
- abordarea generală a guvernelor recente este mai degrabă spre descentralizare decât spre centralizare (Profiroiu, 2016, pp. 382-384).

Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ (iulie, 2019), Legea descentralizării este abrogată, principiile şi cadrul instituțional al descentralizării regăsindu-se în titlul II al Codului administrativ.

Atât Codul administrativ, cât şi alte legi conțin o serie de prevederi normative ce vizează minoritățile. Studiile arată că procesul de descentralizare a conferit nivelelor locale de administrare competențe ce acoperă circa 34 de domenii (MDRAP şi FE & SNSPA, 2016). Protecția minorităților nu este o competență explicit formulată, însă acest fapt rezultă din alte competențe, în special cele din domeniul culturii şi educației. Acestea vizează aspecte privind folosirea limbii minorităților naționale în raporturile lor cu autoritățile administrației publice, dreptul de a fonda partide politice sau organizații cetățenilor aparținând minorităților naționale şi de a participa la procese electorale, înființarea de instituții publice de interes local potrivit specificului şi nevoilor de afirmare culturală, cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare existente. La nivel pur declarativ, competențele şi atribuțiile autorităților publice locale, rezultate în urma distribuției ierarhice şi funcționale a puterilor de la administrația centrală la cea locală (Carp & Sienerth, 2014, pp. 1227-1228) creează fundamentul juridic pentru a acționa în vederea respectării drepturilor recunoscute minorităților naționale: a) dreptul la nediscriminare în exercitarea unui drept legitim; b) dreptul la utilizarea limbii materne, ce include dreptul la utilizarea limbii materne în raporturile cu administrația, dreptul de a studia limba maternă, dreptul la utilizarea limbii materne în justiție, dreptul la utilizarea limbii materne în raporturile publice, dreptul la utilizarea limbii materne în raporturile private; c) dreptul la identitate; d) dreptul la reprezentare în organele legiuitoare.

Anterior am menționat că implicarea în realizarea actului guvernării a actorilor sociali, indiferent cărui sector aparțin - guvernamental, privat sau societății civile reprezintă caracteristica esențială a descentralizării. În acelaşi timp, cea mai des invocată practică de exercitare a autonomiei non-teritoriale este crearea de *entități care se guvernează în mod oficial, îndeplinesc funcții publice oficial, stabilite pe motive etnice şi similare (în termeni de justificare, funcții, participanți, beneficiari şi altele) şi sunt diferite de subdiviziunile teritoriale ale administrației publice.*

Entitățile avute în vedere trebuie să fie persoane juridice înregistrate conform dreptului public (sau, după caz, cel privat), trebuie să aibă un

număr suficient de mare de membri înregistrați, sau cel puțin reprezentativ în comparație cu numărul total al membrilor minorității respective, şi trebuie să desemneze acele organe care, în condițiile respectării democrației interne, vor face posibilă exercitarea competențelor speciale (Salat, 2006, pp .42-45). Aceste entități reprezintă o formă de organizare a unui grup etnic, cu scopul garantării şi ocrotirii intereselor acestuia. Astfel de organizații pot crea condiții pentru realizarea şi protejarea drepturilor culturale, dar şi politice.

În România există numeroase asociații şi organizații care reprezintă minoritățile naționale (OMN), toate fiind eligibile să primească fonduri de la bugetul de stat în conformitate cu legea. Prin rolul statutar asumat în conformitate cu legislația națională, acestora li se recunoaşte dreptul de a desfăşura activități în principalele domenii ale vieții sociale şi economice, la promovarea şi respectarea drepturilor omului, în special a celor referitor la minoritățile naționale.

Bugetul pentru activitățile desfăşurate de organizațiile minorităților naționale este constituit din variate resurse financiare. Analiza statutelor celor 19 organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, documentul în care organizațiile trebuie să indice resursele financiare şi modul de constituire a acestora, indică asupra unor similarități: majoritatea organizațiilor au bugetele constituite din: a) cotizații ale membrilor înscrişi în baza de date; b) donații sau sponsorizări; c) activități cu scop lucrativ; d) alocări de la Bugetul de Stat sau bugetele locale; e) finanțări internaționale în conformitate cu legislația română.

Alocarea resurselor de la bugetul de stat se realizează prin intermediul Departamentului Relații Interetnice (DRI), instituție subordonată Guvernului. DRI organizează anual un apel de proiecte pentru alocarea granturilor pentru desfăşurarea proiectelor inter-etnice sau pentru proiecte menite să promoveze identitatea culturală, lingvistică şi religioasă şi drepturile cetățenilor aparținând minorităților naționale, precum şi pentru proiecte dedicate promovării toleranței şi nediscriminării. Potrivit datelor publice (DRI), în ultimii 4 ani organizațiile minorităților naționale din România au beneficiat de la bugetul de stat de nu mai puțin de 100 de milioane de euro.

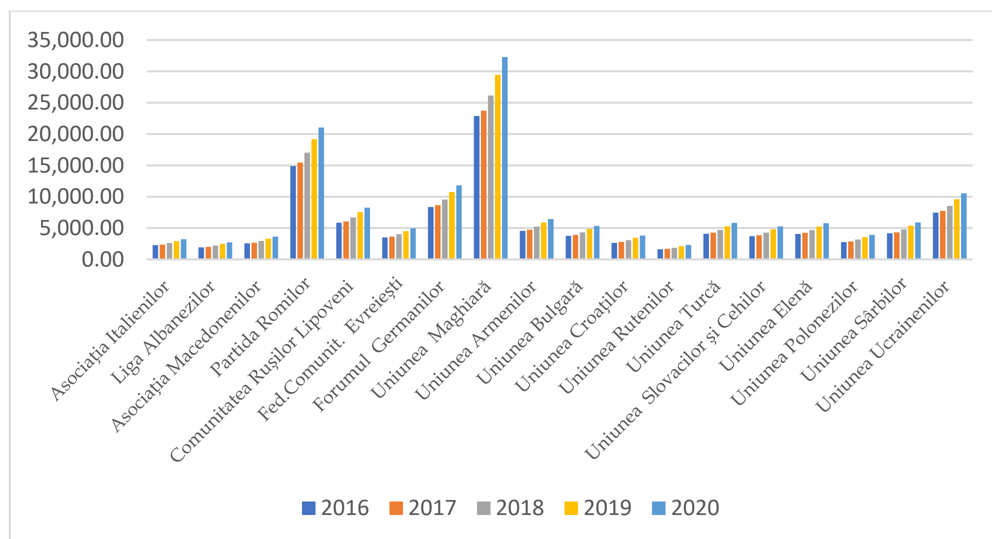


Diagrama 1 *Fonduri guvernamentale pentru organizaţii ale minorităţilor naţionale*

Fiecare organizaţie decide modul în care va cheltui suma alocată de la bugetul de stat. Categoriile de cheltuieli care pot fi parţial decontate din aceste alocări sunt: a) cheltuieli necesare funcţionării organizaţiilor, sediilor şi sucursalelor/filialelor acestora, centrelor culturale şi comunitare, redacţiilor şi editurilor; b) cheltuieli de personal şi drepturi de proprietate intelectuală; c) cheltuieli pentru presă, carte, manuale şcolare, publicaţii, materiale de informare şi de promovare, materiale multimedia şi emisiuni radio-tv; d) cheltuieli pentru organizarea şi participarea la acţiuni culturale, ştiinţifice, educaţionale, sportive, tabere, seminarii, simpozioane şi alte acţiuni în domeniul protejării şi promovării identităţii etnice, lingvistice şi culturale, întruniri ale membrilor conform statutului şi alte asemenea manifestări, organizate în ţară şi în străinătate; e) cheltuieli pentru investiţii în bunuri mobile şi imobile necesare desfăşurării activităţilor; f) cheltuieli privind cofinanţarea şi participarea la programe şi proiecte realizate din fonduri naţionale, europene şi internaţionale. Cadrul legal permite desfăşurarea de activităţi economice directe, dacă acestea au caracter accesoriu şi sunt în strânsă legătură cu scopul principal al persoanei juridice. (Ordonanţa nr. 26/2000, art 48).

Organizaţiile minorităţilor naţionale au obligaţia să respecte principiile de economicitate, eficienţă şi eficacitate în utilizarea sumelor alocate de la bugetul de stat. Departamentul pentru Relaţii Interetnice

realizează monitorizarea în ceea ce priveşte respectarea destinațiilor legale de către organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale în procesul de utilizare a sumelor alocate de la bugetul de stat, pe baza rapoartelor întocmite de organizații.

Absența rapoartelor publice, pe site-urile oficiale ale organizațiilor nu permite a aprecia care sunt tipurile de activități, prin care organizațiile îşi sporesc veniturile. Valoarea cotizației de membru nu este cunoscută, iar unele organizații nu percep cotizații de membru. Sursele proprii ale organizațiilor cumulat cu alte surse decât cele de la bugetul de stat reprezintă o pondere limitată în bugetele de cheltuieli ale acestora. Astfel, ponderea cea mai mare pentru a desfăşura activități de păstrare a tradițiilor, limbii şi culturii proprii o reprezintă fondurile alocate de la bugetul de stat. Sumele provenite din surse proprii sau alte surse constituie mai puțin de 10 %.

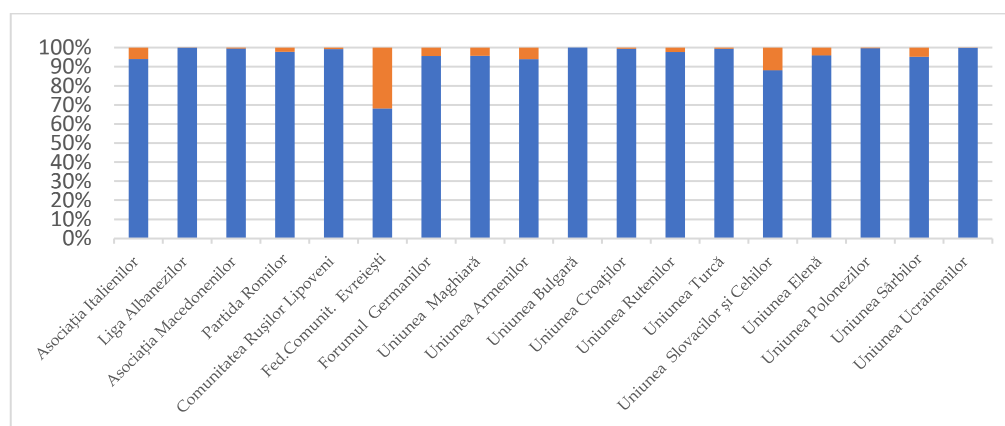


Diagrama 2 *Ponderea resurselor proprii şi din alte surse ale Organizațiilor Minorităților Naționale*

Alocarea fondurilor de la bugetul de stat produce discrepanțe semnificative privind principiul echității. Calculate pe cap de locuitor, sumele primite de organizațiile minorităților naționale de dimensiuni mari sunt mult mai mici, față de suma ce revine reprezentanților organizațiilor mici. În perioada 1994-2008 în medie, un etnic maghiar a primit 3 RON pe an, un rom 6 RON, un german 31 RON. La polul opus sunt organizațiile minoritare mici. Astfel, unui rutean i s-a alocat suma de 1794 RON, unui macedonean slav 947 RON, iar unui albanez 906 RON (Mohácsek, 2008, p. 151).

Tabelul 4 Suma medie pentru o persoană reprezentată de OMN (ron)

	1994-2008	2017
Uniunea Democrată Maghiară din România	3	20
Asociația Partida Romilor „Pro-Europa„	6	26
Forumul Democrat al Germanilor din România	31	253
Uniunea Culturală a Rutenilor din România	1794	3634
Asociația Liga Albanezilor din România	906	5217

Sursa: Departamentul pentru Relații Interetnice (DRI), https://dri.gov.ro/w/sprijin-financiar/

Analiza activității organizațiilor minorităților naționale indică şi asupra altor probleme. Asociațiile minorităților raportează cheltuirea banilor la Departamentul pentru Relații Interetnice (DRI) din subordinea Guvernului, însă această instituție nu are niciun departament de control. Pentru că banii primiți de la stat au devenit tot mai mulți, o parte din asociații au fost acaparate de grupuri de interese şi şi-au pierdut aproape definitiv scopul inițial: acela de a reprezenta interesele unei minorități. Datele despre serviciile prestate (organizare de cursuri pentru studierea limbii materne, spre ex) sunt sumare. Există şi asociații, care în pofida unui sprijin financiar extins, desfăşoară activități fără impact semnificativ pentru grupul etnic. Resursele financiare sunt utilizate mai degrabă pentru mobilizare politică, decât pentru afirmare identitară. Minoritatea macedoneană, de exemplu, număra la ultimul recensământ 1.264 de persoane, dar, cu toate acestea, Asociația Macedonenilor a obținut 5.500 de voturi la ultimele alegeri parlamentare, ocupând un loc în Parlament. Albanezii nu depăşesc câteva sute, dar organizația acestora a obținut peste 4.000 de voturi. Sediile unor organizații ale minorităților naționale se află în localități cu grupuri etnice reduse sau chiar fără o comunitate etnică, cum este cazul Ligii Albanezilor din România, cu sediul la Craiova. Nu există dovezi că „bunurile publice”, produse de organizațiile minorităților naționale ar fi mai eficiente din perspectiva „cost-beneficiu”.

Exprim convingerea că descentralizarea administrativă, una dintre formele descentralizării puterii, favorizează minoritățile etnice acolo unde aceasta sunt concentrate teritorial, dar şi atunci când sunt dispersate teritorial. Acest lucru se datorează faptului că descentralizarea oferă oportunități egale pentru segmente largi ale populației de a participa direct la guvernare prin funcții elective sau indirect, prin alegeri locale sau prin monitorizarea îndeaproape a activității structurilor administrative. Chiar

dacă nu participă direct la actul de guvernare, descentralizarea solicită actorilor locali şi regionali să se implice în dezvoltarea economică şi socială locală şi regională. În sens strict normativ, descentralizarea oferă un cadru propice pentru abordarea funcțională a autonomiei non-teritoriale în cel puțin două moduri: primul mod se referă la faptul că grupurile etnice, chiar şi dispersate geografic, îşi pot urmări interesele fără interferențe substanțiale din partea statului național, beneficiind de susținere financiară b) nivelul mai mare de participare a minorităților etnice şi vocea lor în sfera publică sunt văzute ca o forțe stabilizatoare în procesul de guvernare în societăți pluraliste.

Modelul de descentralizare al României permite dezvoltarea practicilor asociate cu autonomia non teritorială prin delegarea funcțiilor şi competențelor publice către agenți non-guvernamentali. Organizațiile minorităților naționale sunt elementul cel mai bine definit în acest sens (Cornea et al., 2023). În linii generale, paradoxul românesc al descentralizării rezidă în existența unui cadru legal ce recunoaşte puteri autorităților locale, dar multe decizii privind cheltuielile sunt luate la nivel central. Acest paradox nu vizează şi gestionarea problemei etnice. Organizațiilor minorităților naționale le este recunoscut statutul de utilitate publică, însă subsistemele autonome de luare a deciziilor şi furnizarea de servicii ce ar acoperi problemele minorităților, în special în educație şi cultură, sunt slab valorificate. Finanțarea şi practicile actuale de activitate le aduc mai aproape de statutul şi activitatea unei agenții guvernamentale şi le îndepărtează de ceea ce ar trebui să fie o structură neguvernamentală. Capacitatea acestor structuri de a-şi îndeplini misiunea fundamentală prin „mecanisme de New Management" este redusă. Condiționarea sprijinului financiar ar fi o soluție pentru organizarea eficientă a activităților.

INTERESUL PUBLIC

„...ceea ce ar alege oamenii dacă ar putea să vadă clar,
să gândească rațional, să acționeze cu altruism şi bunăvoință”.
Walter Lippmann

Retorica interesului public

Existența administrației publice ca structură formală este motivată de servirea interesului public. Factorii de decizie politică au misiunea de a alege cele mai bune alternative pentru a-l asigura. Deşi este un concept fundamental pentru un sistem democratic şi o bună administrație, încă nu există o definiție clară, motiv pentru care este etichetat ca fiind „un mit copilăresc”, „o fabulă” (Bozeman, 2007, p. 84) sau o „fantomă” (Lucy, 1988, p. 148), ambiguă şi abstractă. Părerile a patru politologi eminenți, toți scriind la începutul anilor 1960, sunt dovadă în acest sens. După ce a declarat că „nu există nicio teorie a interesului public demnă de acest nume”, Glendon Schubert a respins punctul de vedere conform căruia ar putea sau ar trebui să existe o astfel de teorie. Frank Sorauf a catalogat dezbaterile privind acest subiect drept „haos semantic” şi a susținut că participanții nici măcar nu erau de acord cu ceea ce încercau să definească: „un scop, un proces sau un mit”. La rândul lor, Robert Dahl şi Charles Lindblom au susținut că interesul public „este de obicei lăsat total nedefinit...”. Adesea, o examinare precisă arată că nu poate însemna nimic mai mult decât orice se întâmplă a fi propria viziune a vorbitorului cu privire la o politică publică dezirabilă. Toți au fost de acord că nu există nici un remediu: conceptul era atât de vag, atât de contestat şi atât de înfundat în subiectivitate şi partizanism, încât nu admite nicio specificație obiectivă şi semnificativă. Făcând trimitere către Gilbert şi Sullivan, Sorauf a sugerat că interesul public merită inclus pe o listă de cuvinte şi expresii ambigue care „nu vor fi definite vreodată” (Galston, 2013).

Majoritatea încercărilor de a descrie ceea ce se înțelege prin „interes public” se referă la „comunitate”, „bunăstare comună”, „bunăstare generală”, „societate”, „public” sau „națiune”. Întrebarea ce înseamnă „public” în „interes public” a rămas în mare parte neexplicată (Wheeler, 2016, p. 6). Ideea filosofului Brian Barry de a lua un număr mare de exemple de situații reale - din cazuri, ziare, cărți, discursuri şi conversații pentru a vedea ce se poate face din ele - şi care promitea a fi „singura modalitate satisfăcătoare de a aborda interesul public” nu a fost preluată de cercetători (Bozeman, 2007, p. 84). Conceptul este criticat pentru artificialitatea ideilor şi pentru faptul că are implicații „principial nedemocratice” pentru indivizi. Este antiliberal, deoarece preferințele individuale pot fi supuse preferințelor unei majorități construite eronat.

Credința lui Adam Smith (1776, 2011) că „oricât de egoist ar fi omul, există în mod evident unele principii în natura sa, care îl fac să se intereseze de fericirea celorlalți şi fac ca fericirea lor să fie necesară pentru el, deşi el nu obține nimic din aceasta, cu excepția plăcerii de a o vedea” este uşor utopică. A te simți bine, privind la fericirea altora e tot un fel de egoism. Însuşi Adam Smith explică destul de convingător acest lucru: „În mod obişnuit, ce e drept, el [individul] nu intenționează promovarea interesului public şi nici nu ştie cu cât contribuie el la această promovare... el urmăreşte numai să-şi asigure capitalul său; iar îndrumând acea activitate, aşa încât să producă cea mai mare valoare posibilă, el urmăreşte numai câştigul său; astfel ... el e condus de o mână invizibilă, ca să promoveze un scop care nu face parte din intenția lui. Urmărindu-şi interesul său, el adeseori promovează interesul societății mai efectiv decât atunci când intenționează să-l promoveze.” Ideea că servirea binelui comun este consecința, rezultată indirect din dorința de profit şi de bunuri personale se regăseşte şi atunci când spune că:

„Datorăm cina noastră atenției cu care măcelarul, berarul şi brutarul îşi urmăresc propriul interes, iar nu bunăvoinței lor. Noi nu ne adresăm iubirii lor față de semeni, ci față de ei înşişi, şi noi nu le vorbim despre propriile noastre necesități, ci despre avantajul lor„ (Smith, 1976, 2011).

Or, este greu de imaginat că jocul liber al intereselor particulare poate oferi o rezolvare adecvată a unor necesități care presupun resurse şi eforturi conjugate. Drept exemplu, ar fi apărarea şi / sau securitatea, domenii care necesită decizii şi acțiuni dincolo de preferințele şi interesele particulare, fie ele şi agregate. În fapt, dificultatea majoră în formularea unei probleme de

interes deosebit, este tocmai agregarea preferințelor. Pentru a justifica deciziile privind satisfacerea interesului public, reprezentanții aleşi şi birocrația publică trebuie să țină cont de preferințele cetățenilor. Însă, este posibil ca cetățenii să se înşele cu privire la propria bunăstare (Thompson, 2004) şi acele preferințe, la un moment dat, nu sunt temeiuri adecvate pentru justificarea unei politicii de bunăstare. Cu toate acestea, o politică de bunăstare, mai mult decât majoritatea celorlalte tipuri, ar trebui fundamentată pe preferințele cetățenilor, în calitate judecători competenți ai acesteia. Pentru alte tipuri de politici, care vizează drepturi civile sau dezvoltarea culturală, preferințele cetățenilor nu ar trebui urmate îndeaproape. Atunci când justifică aceste politici, reprezentanții ar putea să nu considere deloc unele preferințe drept motive (cele bazate pe prejudecăți rasiale, de exemplu) şi ar putea considera alte motive ca fiind decisive (cele bazate pe drepturi individuale sau pe idealuri de excelență). Teoriile ortodoxe ale reprezentării nu oferă nicio modalitate de a face față acestei probleme. O teorie satisfăcătoare ar trebui să adopte o abordare diferită. Nu este suficient a căuta justificări doar în preferințele cetățenilor la un moment dat. Importante sunt modul şi procesul în care sunt făcute justificările. În teoriile politice clasice, „interesul public" pare a fi ceva care poate activa toate tipurile de alegători, ignorându-se faptul că „interesul public" este diferit pentru diferiți indivizi. Teorema lui May, care afirmă că majoritatea simplă este doar o regulă minim eficientă şi are proprietatea egalității politice formale, nu ne ajută să depăşim această dificultate. Marshall foloseşte exemplul că libertatea de exprimare nu are valoare dacă, din lipsă de educație, cineva are puține de spus (Lister, 2007, p. 23). Prin urmare, principiul majorității, ca element structural al democrației reprezentative (Ghencea, 2022), îşi va dezvălui valența în funcție de mediul în care este aplicat.

Având în vedere dificultatea de a exprima clar ce înseamnă „interes public", existența unor diferențe între agenda cetățeanului şi agenda autorităților publice este inevitabilă. Mai mult, pentru o bunăstare comună formulată ambiguu, fie va exista o cale sau o strategie la fel de ambiguă care să o asigure, fie o „extindere" artificială a direcției reale, dar mai ales o risipă de efort, inițiativă şi oportunități (Şandor,1999, p. 9). Chris Wheeler, (Ombudsman adjunct, Sydney, Australia), cu o experiență de peste 30 de ani

în management şi în administrația publică, consideră că există cel puțin trei obstacole majore pentru a acționa în interes public:

- în primul rând, deşi este unul dintre cele mai utilizate cuvinte din vocabularul administrației publice, este probabil cel mai puțin definit şi cel mai puțin înțeles - puțini funcționari publici ar avea o idee clară despre ce înseamnă de fapt acest termen şi care sunt ramificațiile în practică;

- în al doilea rând, identificarea sau evaluarea interesului public adecvat pentru orice caz special nu este adesea o sarcină uşoară;

- în al treilea rând, în timp ce unii au declarat că este destul de uşor să facă ceea ce trebuie atunci când au identificat deja ceea ce este adecvat, în practică, adesea oamenii nu au voința sau curajul de a face ceea ce este necesar (Wheeler, 2013, p. 34).

Dar, ambiguitatea interesului public nu este o justificare adecvată pentru abandonarea acestuia: interesul public este un standard normativ şi ridică întreaga gamă de probleme legate de standarde în general (Bozeman, 2007, p. 89). Este necesar de menționat că lipsa unei definiții nu se datorează vreunei omisiuni, ci fluidității rețelelor de interese sociale (Iorga, 2006, p. 6). În viața socială reală sunt multe situații în care un grup poate câştiga doar dacă celălalt pierde. Într-o astfel de situație, oricare ar fi decizia, unele interese par favorizate, iar altele dezavantajate. De exemplu, atât promovarea, cât şi restrângerea turismului în Delta Dunării exprimă deziderate de interes public. Primul pune accent pe valorificarea unei resurse în scopuri sociale şi economice, cel de-al doilea pune accent pe protecția mediului şi sustenabilitatea resursei. Într-o asemenea realitate, complexă şi marcată de multiple interese, nu ar părea neobişnuit să se afirme, aşa cum au spus unii teoreticieni ai planificării teritoriale, că „interesul public nu există". Mai degrabă, există o serie de interese diferite şi concurente. Interesele diferitelor persoane şi grupuri sunt astăzi prea multiple pentru a avea puncte similare în comun. Declarația „interesul public nu există" poate fi interpretată în cel puțin trei moduri: 1. Interesul public nu există ca fapt; 2. Interesul public nu există ca valoare extra-individuală (holistică); 3. Interesul public nu există ca valoare primordială, întotdeauna imperativă. Există şi voci, însă, care susțin că nu există motive convingătoare pentru a renunța la conceptul de interes public, dimpotrivă, că există modalități de a reconstrui acest concept care se pot dovedi relevante chiar şi în societățile moderne caracterizate de complexitate şi pluralism

(Moroni 2004, p. 152). În teoria interesului public, problemele sunt reale (de exemplu, şcolile care nu funcţionează), dar idealurile (de exemplu, educaţia de calitate) sunt instabile, prin urmare, interesul public, considerat ca valoare publică, ar trebui să aibă sensuri multiple (Bozeman, 2007, p. 101).

Definiţii şi teorii

Aşa cum am menţionat anterior, a defini interesul public nu este uşor. În Dicţionarul de politică Oxford (2001, p. 229) interesului public îi sunt atribuite două semnificaţii definitorii:

1) interesul comun al persoanelor în calitatea lor de membri ai publicului;

2) agregare de interese individuale ale persoanelor afectate de o anumită politică sau acţiune.

Între cele două formulări ale interesului public există o deosebire evidentă, fiindcă interesul comun este unul împărtăşit, pe când agregarea de interese individuale depinde de evaluarea echilibrată a poziţiei indivizilor examinaţi aparte (Saca, 2017, p. 39).

În Dicţionarul de sociologie (ed. Zamfir & Vlăsceanu, 1993, p. 305) este definit ca „expresie activă a necesităţilor unui sistem (individ, grup social, instituţie, colectivitate), finalitate care orientează comportamentul. În Enciclopedia dezvoltării sociale (Zamfir & Stănescu, 2007, p. 342) definiţia interesului public se referă la un sistem de valori definitorii pentru o viaţă mai bună, precum şansele de autodezvoltare, participarea la deciziile sociale, egalitatea de şanse sau justiţia şi echitatea socială, etc.

De regulă, deficienţele semantice sunt acoperite de metafore. În cazul interesului pot fi identificate cel puţin trei: 1) voinţă generală, 2) sumă a intereselor indivizilor relevanţi, consideraţi în circumstanţele lor concrete şi 3) creaţie guvernamentală.

Metafora voinţei generale presupune că membrii societăţii se impun fie ca forţe sociale care au aceleaşi necesităţi şi interese, fie ca „un grup de persoane nonspecificate", în sens că indivizii ce formează publicul sunt nespecifici (oricine poate fi membru), care, de asemenea, au interese comune. În acest context, este important faptul că persoanele pot împărtăşi un interes public atunci când ele însele conştientizează că se consideră drept membri potenţiali ai anumitor forţe sociale sau ai unui anumit grup nespecificat, făcându-se abstracţie de poziţiile lor particulare şi interesele lor private.

Metafora bazată pe agregarea de interese individuale, consideră o politică de interes public atunci când aceasta corespunde potențialelor câştiguri sau pierderi ce intervin după adoptarea sa. Adică, abordarea interesului public se face strict prin prisma analizei de tip „cost-beneficiu”.

Cea de-a treia metaforă, axată pe relația instituții politice - interes public, este una de o încărcătură mai puternică şi mai consistentă la capitolul manifestării şi durabilității interesului respectiv. Anume existența unor instituții politice capabile să dea substanță intereselor publice distinge societățile dezvoltate politic de cele nedezvoltate. Societățile cu organizații şi proceduri guvernamentale foarte instituționalizate reuşesc mai mult şi mai bine să articuleze şi să promoveze interesele publice. Aici, în relația dintre politic şi public, există o mişcare dialectică, adică de la instituție spre interes şi viceversa. Interesul public, la rândul său, fiind creat de către instituțiile guvernamentale, contribuie la întărirea acestora ca instituții publice. S. Huntington consideră că interesul public este definit şi în funcție de interesele concrete ale instituțiilor guvernamentale. Fără instituții politice puternice societății îi lipsesc mijloacele de definire şi realizare a intereselor sale comune. Capacitatea de a crea instituții politice înseamnă capacitatea de a crea interese publice (*apud* Saca, p. 39).

Decriptarea înțelesului şi stabilirea valențelor noțiunii de interes public – cu toate posibilele sale variante terminologice şi cu toate derivatele sale ideologice (interes general, interes național, interes local, interes comunitar, interes de grup, utilitate publică) – a fost făcută mai ales de juriştii administrativişti ori constituționalişti, prin raportare la discursul specific dreptului, fie în relație cu texte pozitive, fie în conexiune cu asertiunile jurisprudențiale. Invariabil însă, această analiză se limitează la a fi una pur juridică, de nişă şi ignoră bagajul de cunoştințe al altor discipline, nejuridice, care ar fi putut îmbogăți paradigma acestei noțiuni (Clipa, 2019).

În această ordine de idei, trei linii teoretice majore pot fi adoptate pentru a explica conceptul de interes public:

- utilitarismul;
- contractualismul;
- teoria acțiunii comunicative.

Primele două aparțin filozofiei liberale şi gândirii istorice liberale, ce-a de-a treia linie teoretică aparține perspectivei postmoderne, o perspectivă nouă în abordarea conceptului *interes public,* introdusă de Habermas. Deşi se

operează cu noțiuni diferite privind echitatea, aceste teorii au un element comun: considerarea interesului public ca mijloc de realizare a unei societăți mai echitabile (Córdoba, 2010, 382).

Utilitarismul propune ca interesul public să fie asociat cu creşterea bunăstării sociale. Chestiunea echității este văzută pur şi simplu ca o chestiune de maximizare a utilității colective. Utilitarismul nu precizează modul în care creşterea bunăstării sociale este distribuită între indivizi şi grupuri sociale. Principiul agregării intereselor poate masca inegalități profunde şi inacceptabile care, din punct de vedere etic, trebuie să fie respinse.

Abordarea contractualistă propune aplicarea principiului echității distributive, încercând să meargă dincolo de principiul liberal de asigurare a egalității de şanse. Din punct de vedere al eticii contractuale, egalitatea de şanse care încearcă să neutralizeze efectele inegalităților inițiale, fie că este vorba de inegalități sociale sau naturale, nu este suficientă, şi, astfel sunt necesare acțiuni de redistribuire în beneficiul celor mai puțin favorizați. În acest caz, principiul utilitarist al eficienței este înlocuit de principiul diferenței.

Acțiunea comunicativă înlocuieşte rațiunea instrumentală cu rațiunea comunicativă. Această abordare susține că prin actul de vorbire se produce comunicarea rațională şi, dacă vorbitorii renunță la interesele lor personale şi acționează fără constrângere, prin intermediul comunicării raționale se poate ajunge la înțelegere şi acord. Datorită celui mai bun argument, acceptat de toți, apare interesul public.

Aceste concepții teoretice conferă interesului public o dimensiune etică, nesubiectivă, care serveşte întregii comunități. Însă, incontestabil, câmpul politic-administrativ va determina valoarea şi limitele fiecărei abordări (Saca, 2017, p. 39). În funcție de caracterul regimului politic şi administrativ (democratic sau autoritar), de condițiile sociumului în ansamblu, primatul poate să-i revină celei de a treia abordări (nu doar în sens pozitiv, de complementaritate a politicului şi publicului, ci şi negativ, de politizare a vieții publice). Sau, poate să-i revină primei abordări, atunci când sectorul public deține pârghiile necesare de a fi primul producător de impact în sistemul interacțiunilor politico-publice. Însă, indiferent de soliditatea componentei deterministe a unei sau altei abordări, interesul public până la urmă e completat de componenta interacționistă. Într-un regim cu

democrație consolidată dominantă e starea de armonie relativă între ambele componente ale interesului public. Invers, într-un regim autoritar/totalitar componenta deterministă a politicului față de public *lato sensu* e una de dictat. Aspectul public, exprimat în diverse variații sociale, e strict determinat de regimul administrativ de comandă (Saca, 2017, p. 39).

Formulare şi reprezentare

Civilizația elenă oferă primul exemplu de formulare a interesului public la nivel de oraş-cetate, în care cele mai importante subiecte (taxe şi scutiri, surghiun şi privilegii, pace şi război) sunt dezbătute liber, se putea aproba sau contesta modul în care sunt administrate treburile publice (Munteanu, 2016, p. 21).

În secolul luminilor se conturează două abordări diferite: iluminismul vest-european şi iluminismul anglo-saxon. Ambele abordări sunt ancorate în abordarea drepturilor omului, deşi una a favorizat libertățile şi drepturile individuale, iar cealaltă drepturile sociale. Cu alte cuvinte, istoria modernității s-a dezvoltat prin dialectica dintre liberalism şi democrație, sau dintre autonomia individuală şi puterea colectivă (Rosanvallon, 2003).

În Europa Occidentală se considera că interesul public asigură posibilitatea egală pentru toți de a se bucura de drepturi similare. Raționamentul din spatele acestei idei a fost că societatea îşi va sprijini cetățenii printr-un sistem holistic pentru a se asigura că interesele lor sunt abordate în vederea realizării idealurilor democratice. De exemplu, dacă forma de guvernare căutată este o democrație, atunci egalitatea este un concept crucial de implementat. Egalitatea, care oferă drepturi egale tuturor, diferă de solidaritate. Egalitatea presupune o contribuție din partea tuturor pentru a asigura drepturi egale şi nu este apanajul elitelor. Această definiție a egalității se aseamănă cu cea a lui Rousseau, conform căreia oamenii ar trebui să renunțe la drepturile lor naturale pentru interesul general.

Abordarea anglo-saxonă sugerează separarea politicului de sfera economică, cea din urmă emancipându-se politic. Consecința se traduce într-un individualism economic, adesea ilustrat prin faptul că „guvernul care guvernează cel mai puțin guvernează cel mai bine" (Bozeman, 2007, p. 4). Filosofia individualismului economic se bazează pe trei piloni. În primul rând, nevoile indivizilor vin înaintea celor ale societății pentru a defini valorile. În al doilea rând, instituțiile publice sunt un instrument pentru a

satisface nevoile fiecărui individ: adică interesul public este un agregat al intereselor indivizilor. Această abordare diferă de abordarea vest-europeană, în care interesul public depăşeşte interesele individuale. Ultimul pilon este preeminența indivizilor, care sunt egali în ceea ce priveşte valoarea morală. Valoarea individului prevalează asupra celei a statului sau a societății. Cu alte cuvinte, nicio entitate (cum ar fi societatea sau statul), ci individul decide care sunt interesele cele mai bune (Bozeman, 2007, p. 4). În majoritatea țărilor vest-europene, elita politică legitimă decide cum să ofere un sistem egal pentru toți, dincolo de interesele individuale. Nu numai că egalitatea economică este definită diferit, ci şi egalitățile sociale şi politice, care au ponderi diferite în funcție de tradițiile filozofice.

Examinând întrebarea cum şi de către cine este reprezentat interesul public, scriitorul, editorul şi filozoful social american Walter Lippmann (1955) sugerează că cetățenii obişnuiți nu pot judeca rațional problemele publice, deoarece viteza şi condensarea cerute de mass-media tind să creeze sloganuri, nu interpretări. Lippmann este departe de a crede că cetățenii (alegătorii) nu au dreptul la reprezentarea opiniilor şi intereselor lor particulare, doar că opiniile şi interesele lor ar trebui luate pentru ceea ce sunt şi pentru nimic mai mult. Ele nu sunt ca atare propuneri de interes public. Dincolo de ființa lor, dacă sunt autentici, ceea ce gândesc cu adevărat diverse grupuri de alegători, nu reprezintă o autoritate intrinsecă. Sondajele Gallup sunt rapoarte despre ceea ce gândesc oamenii. O multitudine de oameni, incluşi în sondaj pot crede că o anumită modalitate de a depăşi o problemă socială nu are nicio legătură cu o politică publică sănătoasă (în perioada pandemică din 2020 şi după se pot găsi suficiente exemple care să susțină acest argument). Pentru că oportunitățile oamenilor de a judeca probleme mari sunt limitate în însăşi natura lucrurilor, iar suma statistică a opiniilor lor nu este verdictul final asupra unei probleme. Este, mai degrabă, începutul argumentului. În explicația lui Lippmann, opiniile cetățenilor trebuie să fie confruntate cu opiniile executivului, apărând şi promovând interesul public. Mai ales în situații de criză financiară şi de abis economic, „guvernul va trebui să joace un rol central" (Stiglitz, 2010, p. 304).

Pentru Lippmann realitatea este o serie lungă şi complicată de ecuații, iar omul rațional, care acționează în lumea reală, poate fi definit ca unul care decide acolo unde va găsi un echilibru între ceea ce îşi doreşte şi ceea ce se poate face. Urmarea propriilor dorințe este posibilă doar în lumi imaginare.

În lumea reală există întotdeauna ecuații care trebuie ajustate între posibil şi dorit. Uneori, dar nu întotdeauna, cele două părți ale ecuațiilor pot fi exprimate cantitativ în termeni de bani, ca cerere şi ofertă, ca intrare şi ieşire, ca pasive şi active, ca exporturi şi importuri. Alegerile valide sunt limitate la întrebarea unde, nu dacă, termenii opuşi ai ecuației trebuie aduşi în echilibru. Căci întotdeauna există o socoteală. În viața publică, de exemplu, bugetul poate fi echilibrat prin reducerea cheltuielilor suportate din veniturile din impozite; prin majorarea impozitelor pentru a face față cheltuielilor, sau printr-o combinație a celor două, prin împrumuturi, sau prin granturi în ajutor de la alte guverne, sau prin credite, sau printr-o combinație a acestora. Într-un fel sau altul, bugetul este de fapt întotdeauna echilibrat. Adevărata natură a socotelii ar fi mai clară dacă, în loc să se vorbească despre „un buget dezechilibrat”, s-ar vorbi de un buget echilibrat nu prin impozite, ci prin împrumuturi, de un buget echilibrat prin inflație sau de un buget echilibrat prin subvenție. Un guvern, care nu poate strânge suficienți bani prin impozite, împrumută granturi străine sau obține bani din credite (Lippmann, 1955). Chiar dacă toate ecuațiile nu pot fi exprimate cantitativ acest lucru nu exclude necesitatea echilibrării ecuațiilor.

Lippmann este de părere că de cele mai multe ori, cele două părți ale ecuației diferă prin aceea că una este, în comparație cu cealaltă, mai plăcută, şi implicit mai populară, alta mai dificilă, mai dură, dar mai durabilă. În termeni deveniți uzuali astăzi, ar fi partea *soft* şi partea *hard*. În general, partea *soft* a ecuației reflectă ceea ce ne dorim şi partea *hard* reflectă ceea ce este necesar pentru a satisface dorința. Probleme precum pacea, războiul securitatea (economică, socială) şi altele, au întotdeauna o parte *soft* şi una *hard*. În fața acestor alegeri - între *hard* şi *soft* - tendința normală a guvernelor democratice este să mulțumească cel mai mare număr de alegători. Presiunea electoratului este, în mod normal, pentru partea *soft* a ecuațiilor. De aceea, guvernele sunt incapabile să facă față realității atunci când adunările alese şi opiniile de masă devin decisive în stat, când nu există oameni de stat care să reziste înclinației alegătorilor şi sunt doar politicieni care îşi doresc menținerea mandatelor. Pentru că voturile se obțin mai uşor dacă nu se majorează impozitele, dacă este facilitat consumul, în loc de stimularea producției, mai degrabă protejând o piață, decât deschiderea alteia, mai degrabă împrumutând, decât economisind etc. (Lippmann, 1955, p. 46).

Concluzia la care ajunge Lippmann este că în politică gândirea unui ideal absolut sau universal este imposibilă pentru simplul motiv că nimeni nu ştie suficient sau poate şti suficient pentru a face acest lucru. Şi, în această linie de argumentare, interesul public este ”...ceea ce ar alege oamenii dacă ar putea să vadă clar, să gândească rațional, să acționeze cu altruism şi bunăvoință” (p. 42). Este o definiție pe care o găsesc satisfăcătoare cel puțin din punct de vedere etic şi filosofic. În aceeaşi notă, Richard Box susține că interesul public este acela pe care majoritatea oamenilor l-ar alege dacă ar avea informații complete despre o problemă, posibilitatea de a interacționa cu alte persoane ale căror interese pot fi diferite şi timpul necesar pentru a lua în considerare efectele pe termen lung ale fiecărei alternative politice potențiale (Box, 2015, p. 6).

Modalități frecvent utilizate în determinarea interesului public agregat sunt votul şi sondajul. Deoarece rareori există unanimitate în abordarea problemelor, interesul public este recunoscut ca fiind preferința exprimată de cel mai mare număr de persoane. Definirea de o asemenea manieră este relativ clară şi simplă, ceea ce reprezintă un avantaj. Dezavantajul este că interesul public agregat poate reflecta o opinie publică pe termen scurt şi în mare parte neinformată.

Dreptul de reprezentare a interesului public aparține instituțiilor democratice. În mod individual, cetățenii nu sunt adesea capabili să colecteze, să proceseze şi să articuleze informații despre interesele publice. De multe ori nu au resursele necesare, expertiza şi rețelele politice şi, prin urmare, se bazează pe actorii intermediari pentru astfel de lucruri (De Bruycker, 2015, p. 7). În acest caz, alegerea celor mai capabile persoane din comunitate, care promit să îndeplinească ceea ce are de făcut întreaga comunitate, are avantajul unei mobilități mai largi, al posibilității de a se aduna mai repede, de a lua decizii mai precise.

Calitatea reprezentării interesului public poate fi analizată pe baza conceptului de reprezentativitate demografică şi a conceptului de reprezentativitate politică. Conceptul de reprezentativitate demografică presupune că reprezentarea intereselor unui grup de cetățeni este cu atât mai mare, cu cât cel care reprezintă este mai asemănător cu grupul în ceea ce priveşte poziția socială. Conform acestui principiu, este esențial ca diferitele categorii sociale să fie reprezentate de membrii lor în organele de decizie şi nu de persoane din afara acestora. Astfel, această teorie presupune că

interesele femeilor vor fi în general mai bine reprezentate de către femei, decât de bărbați, interesele minorităților etnice - de către membrii acelor minorități etc.

Conceptul de reprezentativitate politică subliniază nu similitudinea caracteristicilor sociale, ci împărtăşirea credințelor comune despre lume, comunicare şi cunoaştere reciprocă. Astfel, cheia pentru reprezentarea eficientă a intereselor este identificarea unor persoane cu valori similare (care pot fi sau nu membri ai aceloraşi categorii sociale şi demografice) şi care au competența ce le permite să cunoască şi să transmită situația de viață a celor pe care îi reprezintă, precum şi abilitățile politice necesare pentru a-le negocia interesele în mediul politic (Zamfir & Stănescu, 2003, p. 346).

Condițiile pentru reprezentarea corespunzătoare a intereselor au fost analizate de teorii precum „Legea de fier a oligarhiei", elaborată de R. Michels, care afirmă că orice lider tinde să se îndepărteze de preocupările şi interesele celor pe care îi reprezintă datorită funcționalității sale şi specializării ca om politic (Vlăsceanu, 1993, p. 124). Competența lui îl face indispensabil pentru organizarea eficientă a colectivității, dar, în acelaşi timp, îi schimbă modul de a gândi astfel, încât să devină din ce în ce mai diferit față de cei care l-au ales.

Teza, că formularea şi reprezentarea interesului public aparține instituțiilor democratice, este supusă nu atât criticilor, cât evidențierii unor nuanțe care scapă abordării juridice sau politice. John Kenneth Galbraith, economist canadian - american, reprezentant al Şcolii keynesiene, acordă cel mai mare credit în formularea şi reprezentarea interesului public tehnostructurii - categorie socială alcătuită din specialişti în domeniul organizării şi conducerii. În explicațiile lui Galbraith (1967, 2001, 2007), tehnostructura este reprezentată de „cei mai de seamă membri ai națiunii" şi „cei mai înstăriți" oameni din „sânul unei societăți care îşi apreciază valoarea", raportându-se la bogăția individuală. Tehnostructura se constituie în baza unor proceduri din ce în ce mai stufoase şi din ce în ce mai minuțios descrise, apoi aşază laolaltă competențele lor, manifestându-se refractar „față de ingerința neinformată"a celor veniți din afară, neinformați. Aceste persoane vor manifesta rapid ceea ce Galbraith numeşte „aroganță birocratică", universitarul concluzionând că „adoptarea deciziilor în colectiv este un act autoritar", întrucât, din instinct, „decizia se pune la adăpost de persoanele din afară, neinformate, chiar şi de acelea care sunt din punct de

vedere formal în situația de a avea putere". Această tehnostructură este interesată în primul rând nu de maximizarea profiturilor, ci de maximizarea propriei securități şi creştere. În acest scop, îşi planifică propriul progres prin limitarea concurenței, prin manipularea consumatorului prin publicitate şi prin valorificarea cheltuielilor şi politicilor guvernamentale pentru propriile sale scopuri. Practic, tehnostructurile constituite la nivelul corporațiilor şi, respectiv, tehnostructurile instituite în administrația publică colaborează, „făcând să circule informații", astfel încât să fie adoptate decizii de care să profite, în ordine, mai întâi, sistemul planificat al corporațiilor, mai apoi, administrația publică şi, în cele din urmă, dar consistent mai puțin, sistemul pieței (cuprinzând întreprinderile mici şi foarte mici), individul şi grupurile de indivizi (Galbraith, 2001, p. 142, apud Clipa, 2019).

Conectarea cu uşurință a tehnostructurii cu birocrația administrativă (guvernamentală sau statală) creează un ambient neprietenos pentru ideea de interes public. Galbraith este în asentiment cu Adam Smith, cel pentru care prosperitatea generală (de interes public) era susținută de nevoia resimțită de fiecare individ de a-şi satisface propriile trebuințe, capricii şi chiar vicii, consumând, în acest scop, bunurile produse de un alt individ, care, la rândul său, procedează în acelaşi mod. Neprietenos, pentru că se există riscul ca adevăratele valori să fie umbrite de impetuozitatea dorințelor şi trebuințelor, care cresc de la o generație. Un exemplu în acest sens este problema sustenabilității, care a fost plasată pe agenda publică mult prea târziu, atunci când amprenta ecologică depăşise cu mult limite acceptabile. Sintetizând, Galbraith ajunge la concluzia că interesul public e reprezentat de „tot ceea ce îi este de folos tehnostructurii"(apud Clipa, 2019).

Argumentele lui Galbraith, cât şi ale lui Lippmann sunt suficiente pentru a afirma că interesul public este o realitate construită. Chiar dacă un proces politic poate exprima efectiv voința populară, forțele cu cele mai multe resurse de putere şi printr-o inteligentă persuasiune îşi vor căuta propriile modalități de a determina interesul public. Funcționarii publici au propria lor reprezentare a ceea ce este interesul poporului şi pun această variabilă într-o formulă care negociază un „interes public" în relație cu alte interese individuale. Cu alte cuvinte, chiar dacă acceptă rolul voinței populare în determinarea acțiunilor administrative, factorii de decizie nu au încredere decât în introspecția lor ca mijloc de identificare a dorinței publicului. Un bibliotecar public care decide ce cărți vor fi achiziționate

pentru colecția bibliotecii, un asistent social care recomandă o casă pentru copii, un manager de închiriere care decide suspendarea chiriei – toți se pronunță în limitele reglementărilor administrative şi legale care sunt adesea vagi şi au un caracter general. În măsura în care aceşti oameni se identifică cu anumite valori sociale, ei vor extrage din aceste valori un concept privind interesul public pe care îl vor putea aplica la luarea deciziilor (Simon et al., 2003, p. 706). Receptivitatea la interesul public înseamnă receptivitate la propriile valori şi atitudine față de problemele sociale. Pe de altă parte, această receptivitate oferă un canal important prin care valorile generale adoptate în societate (sau acele structuri de unde provin administratorii) sunt introduse în decizia administrativă (Simon et al., 2003, p. 707). Deşi bazate pe un eşantion mic, descoperiri recente (Vlad et. al., 2023, p. 149) par să sugereze că modul în care interacționează decidenții cu cetățenii este destul de similar, indiferent de țara în care se află. Decidenților din autoritățile administrației publice locale încă le lipsesc adesea imaginația, anumite tipuri de competențe, flexibilitatea organizațională şi mentalitatea antreprenorială pentru a folosi corect instrumente tradiționale şi digitale în actul administrativ. Pe de altă parte, timpul cetățenilor capabili pentru a participa la o întâlnire publică în persoană se află în competiție cu gătitul cinei, terminarea temelor şi naveta acasă de la serviciu.

Contextualitatea este teoria preferată pentru a explica formularea şi reprezentarea interesului public. Acolo unde guvernul este considerat o entitate legitimă, permanentă, cu o viață proprie (Scandinavia şi Europa) cetățenii acceptă mai uşor rolul preponderent al guvernului în a decide în domeniul problemelor şi afacerilor sociale. În unele țări asiatice, relația dintre sectorul public şi societate este încadrată într-un pattern cultural, potrivit căruia contribuția la bunăstarea colectivă a societății este mai importantă decât interesele individuale. În Statele Unite, dimensiunea, funcțiile şi chiar dreptul de a exista al sectorului public pot fi puse sub semnul întrebării, iar guvernul este adesea văzut ca o amenințare la adresa libertății indivizilor (Box, 2015, p. 6). Prin urmare, valorizarea drepturilor individului față de guvern şi valorizarea bunăstării colective vor avea efecte semnificative asupra negocierii a ceea ce va reprezenta interes public şi care formează baza pentru legi şi strategii de acțiune.

Chiar dacă nu s-a ajuns la un consens asupra definiției, urmărirea interesului public presupune unele condiții necesare: (1) utilizarea corectă a

resurselor publice; (2) armonizarea intereselor şi valorilor personale cu interesele publice; (3) profesionalismul în urmărirea intereselor publice şi în utilizarea resurselor publice, care include numeroase condiții, precum: efortul de a înțelege problemele cu care se confruntă şi de a găsi soluții legitime; respectarea normelor şi legilor morale, cu eventuale excepții justificate exclusiv din motive morale (în cazul regulilor sau legilor considerate incorecte); identificarea şi corectarea greşelilor trecute (Iorga, 2006, p. 69).

De asemenea, este necesar a distinge între nevoi, probleme şi interes public.

În acord cu pozițiile exprimate literatura de specialitate, (Ionescu, 2004; Zamfir & Stănescu, 2007) o problemă care trebuie inclusă în agenda publică a autorităților vizează acele cadre „normale" ale vieții sociale, care afectează dinamica relațiilor interpersonale şi colective precum şi acțiunea diverselor rețele, cercuri, grupuri şi comunități sociale. Aceste tipuri de probleme sunt definite în termeni de factori, procese, stări sociale sau naturale care afectează negativ funcționarea societății şi/sau condiția umană. Definiția însă trebuie completată, pentru că probleme sociale nu sunt doar stările negative, ci şi cele pozitive. Spre exemplu, apariția unor oportunități de dezvoltare poate fi considerată a fi tot o problemă socială, în condițiile în care nu există cunoştințele, resursele necesare pentru fructificarea acesteia. Atenția sporită acordată problemelor sociale se datorează rolului acestora în dinamica socială. Societățile se confruntă continuu cu probleme sociale specifice: delicvență, tensiuni şi conflicte sociale, catastrofe naturale, criză economică. Fără a face o listă completă de probleme sociale, cele mai frecvente sunt: comportamente individuale şi colective care afectează advers celelalte persoane şi desfăşurarea normală a vieții în colectivitate – criminalitatea, violența, abandonul şcolar, abandonul copiilor, migrația forței de muncă; grupuri aflate în criză / dificultate – familii cu mulți copii, bătrâni neajutorați, tineri excluşi social; proasta funcționare a unor instituții: corupția, ineficiența; deficit de capacități individuale şi colective de acțiune, educație precară, nivel profesional scăzut şi slabă motivare de atingere a performanțelor, capital social scăzut; deficitul capacităților instituțiilor responsabile de acțiune. Dacă formularea interesului public revine în mare parte decidenților politici, formularea problemelor sociale revine unui număr mult mai mare de actori sociali, şi,

potrivit viziunii constructiviste, în genealogia unei probleme sociale publice se regăsesc nu numai un repertoriu simbolic activ la un moment dat într-o colectivitate (argumente, teme, valori, limbaje), ci şi o serie de concepţii despre ceea ce se consideră a fi binele comun şi justeţea în „cetate”.

Utilizarea termenului „nevoie” este marcată de existenţa a două accepţiuni: instrumentală şi morală. În accepţiune instrumentală, nevoia semnifică ceea ce este necesar, ceea ce lipseşte pentru a se realiza o stare-obiectiv. Identificarea unei asemenea nevoi nu motivează acţiunea, dar o sugerează. În schimb, îngrijorarea morală orientează sau determină acţiunea. Dincolo de aceste clarificări, subzistă mai multe surse de confuzie în raport cu termenul de nevoie. În primul rând, identificarea şi evaluarea nevoilor este subminată de tensiunea dintre cei care tind să relativizeze excesiv conceptul şi cei care tind să reducă nevoile la câteva trebuinţe de bază, stabilite normativ. În al doilea rând, există mai multe modalităţi, mai mult sau mai puţin standardizate, de identificare a nevoilor, acest lucru datorându-se căilor variate prin care nevoile se manifestă şi se lasă descoperite. În al treilea rând, în multe situaţii este greu de operat distincţia dintre nevoi şi soluţii, caracterul final al unor situaţii obiective fiind discutabil, ele constituind doar căi sau stări intermediare. Se poate vorbi, din această ultimă perspectivă, de nevoi de stare şi nevoi instrumentale. Este evident că, pentru a se evita relativizarea nevoilor, acestea trebuie să fie deosebite de dorinţă şi simple preferinţe. Doar pentru că cineva simte lipsa unui lucru şi este dispus să cheltuiască resurse pentru a-l dobândi nu înseamnă că are nevoie de acel ceva într-un fel care să provoace o stare de îngrijorare morală şi să justifice acţiunea comunităţii sau a statului. În această logică, stările-obiectiv ale actorilor care presupun anumite nevoi trebuie să fie restrânse la anumite situaţii care solicită politici legitime. Pe de altă parte, puncte de vedere cunoscute, precum celebra piramidă a nevoilor formulată de Maslow, ierarhizează nevoile şi acordă calificativul de „fundamentale” în primul rând celor fiziologice şi de securitate (Chelcea, 1993, pp. 8-9). Organizarea intervenţiei sociale după o astfel de ierarhizare este discutabilă. În condiţiile vieţii moderne, programele sociale nu se pot mărgini să asigure evitarea stărilor neplăcute sau asigurarea supravieţuirii. Dezvoltarea durabilă, dezvoltarea comunitară participativă, bunăstarea subiectivă, calitatea vieţii sunt dimensiuni ale programelor sociale care nu ating neapărat probleme calificate ca fiind fundamentale – din punct de vedere al

lui Maslow – pentru viața oamenilor. Putem spune că, în identificarea nevoilor trebuie de evitat căutarea unor stări obiectiv universale care ar justifica, doar ele, acțiunea. În realitate, nevoile descriu arareori situații universale sau fundamentale. De cele mai multe ori ele sunt delimitate şi dependente de situația beneficiarilor. Cu alte cuvinte, nevoile sunt variabile de la un context la altul.

Viziunile normativiste, care sunt strâns legate de determinism, postulează că nici omul, nici comunitatea, nici societatea nu-şi poate alege viitorul; acesta „vine" în virtutea unor legi inexorabile. Pe de altă parte, viziunile constructiviste ne ajută să înțelegem că oamenii îşi pot lua soarta în propriile lor mâni în comunitățile lor, în sociocultura cu valorile lor, acolo pot face alegeri responsabile în interesul lor şi al comunității lor. Cu siguranță există nevoi fundamentale foarte asemănătoare ale oamenilor, dar trebuie să admitem, că ei trăiesc în locuri diferite, unde nevoile efective pot fi diferite, iar „formulele" de satisfacere, de asemenea, sunt diferite. I. I. Ionescu (2004, p. 45), în lucrarea „Sociologia dezvoltării comunitare" postulează că deşi nevoile fundamentale pot fi aceleaşi, ele se exprimă în forme socioculturale specifice, iar omul nu-şi poate distruge formele socioculturale, „pattern"-urile prin „decret". Am insistat asupra acestui excurs teoretic referitor la formularea intereselor, identificarea nevoilor şi a problemelor sociale pentru că sarcini precum promovarea (pentru interes public), soluționarea (pentru probleme sociale) satisfacerea (pentru nevoie) reclamă diferite comportamente administrative. Este important ca acestea să fie definite corect, iar actorii locali să ajusteze serviciile la exigențele, la cerințele, la aşteptările mediului social respectiv.

Tabelul 5 Diferențe de conținut *Interes public, Problemă social, nevoi*

Interes public	Problemă socială	Nevoie
Sistem de valori	Factor, proces, stare socială sau naturală care afectează negativ funcționarea societății şi/sau condiția umană.	Diferență negativă resimțită de către membrii comunității între realitate şi idealul împărtăşit , diferența care poate fi acoperită.
Se formulează de decidenți politici	Se constată/anticipează de diferiți actori sociali	Sunt construite sociocultural
Serveşte intereselor membrilor unei colectivități.	Afectează întreaga colectivitate	Nevoia este a unui grup de persoane, denumit *grup- țintă,*
Se identifică şi se mobilizează resurse pentru promovare	Se identifică şi se mobilizează resurse pentru soluționare	Se identifică şi se mobilizează resurse pentru a înlătura diferența dintre starea reală şi starea de dorit
Puncte de pornire pentru perfecționarea, dezvoltarea sistemului social		

Dificultățile de reprezentare a interesului public sunt provocate de divergența intereselor particulare şi a percepțiilor privind interesul public, motiv pentru care reprezentarea introduce o distorsiune sistematică între aşteptările cetățenilor şi deciziile autorităților. De cele mai multe ori, autoritățile administrației publice sau alți actori sociali întreprind două tipuri de acțiuni în numele interesului public: cele în care se compară două alternative care ar putea fi rezonabil considerate a fi interes public (de exemplu a investi mai mult în protecția mediului sau a diminua taxele legate de mediu pentru a favoriza creşterea economică), şi cele în care se analizează o acțiune despre care nu se poate argumenta, rezonabil, că ar servi interesului public, deoarece legătura cu interesele private sau de grup este prea puternică. În afară de aceste probleme există şi alte limitări: apar probleme noi care nu au fost discutate în campania electorală sau apar schimbări în preferințele electoratului. Pentru a reconcilia pluralitatea de interese, statul a creat reglementări legale sau instituții speciale. Oportunitățile de participare, valorificate la nivelul cetățeanului, sporesc nu doar gradul de participare, ci şi nivelul de democratizare al societății (Marina & Tomuş, 2023, p. 73). Reprezentarea interesului public necesită compromis temporar, decizii transparente, bazate pe dovezi, inovație şi creativitate, iar acceptarea interesului public ca regulă călăuzitoare în proiectarea activităților pentru asigurarea bunăstării presupune ajustarea atât a ambițiilor politicienilor, cât şi a presiunilor sociale şi economice.

În România, formularea şi/sau denaturarea interesului public reprezintă efectul cumulativ al activității factorilor de decizie locali, al intervenției rare, adesea oscilante şi contradictorii a cetățenilor şi a grupurilor de interese. Schimbarea statutului şi modificarea limitelor colectivităților subnaționale prin referendum obligatoriu şi referendum consultativ pentru utilizarea resurselor naturale sunt exemple elocvente pentru studiul interesului public. Întrucât una dintre condițiile pentru aderarea la României la Uniunea Europeană era un anumit nivel de urbanizare, mai multe comune au fost îndreptate către acest rang. Astfel, 50 de comune au fost transformate în oraşe (Florea, 2016). De-a lungul timpului, în unele cazuri, s-a dovedit că această schimbare a adus doar taxe mai mari. Fondurile europene, pe care s-au bazat oraşele, au fost în scurt timp indisponibile, deoarece statutul de oraş nu permitea accesul la fonduri pentru canalizare, alimentare cu apă potabilă şi asfaltare de drumuri, toate

acestea fiind condiții sine qua non pentru statutul unui oraş. Prin urmare, multe localități din România au devenit locuri urbane doar pe hârtie, neavând canalizare, apă potabilă şi drumuri asfaltate. În timp ce în 2004 alegerile locale au fost câştigate cu sloganul „Vrem un oraş, nu o comună!", în 2016 campania electorală este total diferită, fiind înregistrate cele mai multe inițiative de revenire la statutul inițial. Din punct de vedere legal, toate localitățile, care au dobândit statut de oraş, pot reveni, prin referendum, la statutul inițial. O singură localitate devenită oraş după 2004 a fost retrogradată (Dragomireşti, Maramureş).

În 2010, cetățenii cu drept de vot din oraşul Năvodari au fost chemați la urne să îşi exprime părerea privind „crearea unui Centru de Gestionare a Deşeurilor Industriale şi Generale în oraşul Năvodari". Inițiativa organizării acestui referendum a aparținut primarului oraşului, care nu a agreat construirea unui depozit de deşeuri în localitate de către o firmă italiană. Primarul a refuzat de două ori să acorde autorizație de construcție pentru aceasta investiție, iar firma a dat in judecată Primăria Năvodari, obținând o hotărâre definitivă prin care autoritățile locale au fost obligate să elibereze autorizația respectivă. Declarația primarului „Nu voi semna avizul niciodată pentru că ar însemna să omor viitorul oraşului Năvodari şi al localităților limitrofe", exprimă vădite orientări valorice către bunăstare colectivă, reuşind să transmită mesajul şi colectivității. Referendumul a fost validat (cu o prezență la vot de 72%), cu 23.431 de voturi împotrivă şi doar 131 de voturi pentru.

Roşia Montană este un caz special. Localnicii din 35 de localități din județul Alba sunt chemați la un referendum consultativ pentru a se pronunța cu privire la relansarea mineritului din Munții Apuseni. Autoritățile locale, care reprezintă cetățenii oraşelor, ratifică organizarea referendumului, Academia Română este împotriva reluării mineritului, susținând că exploatarea proiectată pe o perioadă de 17-20 de ani nu este o soluție de dezvoltare durabilă şi nu rezolvă problemele sociale şi economice ale zonei, care se vor agrava după finalizarea lucrărilor (Declarația Academiei Române, 2007), iar reprezentanții societății civile se opun cu fermitate proiectului. Referendumul a fost invalidat din lipsă de cvorum. Cel puțin în acest caz, „ipocrizia organizațională" a autorităților publice este evidentă. Nils Brunsson (1989) a observat că organizațiile care au intenția de a reflecta şi reprezenta mediul social - cum ar fi partidele politice, administrația

publică sau organizațiile cu misiune asumată de a urmări interesul public - suferă inevitabil de „ipocrizie organizațională”. Pentru a face față cerințelor contradictorii ale diferitelor grupuri de interese, organizația își separă discursul de deciziile şi acțiunile sale. Astfel, discursul poate fi orientat către un grup social, deciziile pot satisface un alt grup social, iar acțiunile vor favoriza şi alte categorii. Angajații unor astfel de organizații sunt mereu prinşi în rezolvarea unor probleme insolubile, rupți între cerințele incompatibile ale diferitelor aspecte ale problemei (Iorga, 2006, p. 75). Mai mult, autoritățile locale implicate în procesul de deliberare au avut o poziție superioară față de cetățeni în ceea ce priveşte cantitatea de informații, în ceea ce priveşte relevanța juridică a referendumului, precum şi a ceea ce înseamnă repunerea în funcțiune a proiectului minier. Chiar dacă referendumul ar fi fost validat şi cetățenii ar fi votat în favoarea proiectului minier, pentru implementarea efectivă ar fi fost necesare alte proceduri, inclusiv autorizația de mediu.

SERVICII PUBLICE

Dileme conceptuale

La prima vedere, termenul „serviciu public” pare foarte banal: în orice societate, există o serie de activităţi considerate de interes comun şi care trebuie să fie preluate de administraţia publică, cu alte cuvinte, o sferă de funcţii colective. Totuşi, această banalitate este doar aparentă: conceptul are implicaţii foarte specifice. Să luăm în considerare următoarele istorii:

Departamentul Saône-et-Loire (Franţa) se confruntă cu o invazie de vipere şi animale dăunătoare pe teritoriile sale. Pentru a soluţiona problema, s-a angajat să plătească prime / bonusuri pentru distrugerea acestora. În acest sens încheie contracte cu vânătorii de vipere, care îşi asumă vânarea acestora. Terrier este vânător, a vânat vipere, dar când a solicitat bonusuri pentru munca depusă, a fost refuzat. Distrugerea dăunătorilor este un act de serviciu public? Poate fi realizată această activitate de către o persoană privată?

În iulie 1906, Gabriel Astruc obţine de la autorităţile municipale ale oraşului Paris o promisiune de concesiune pentru nişte terenuri pe esplanada Champs-Elysées, unde cândva a fost un circ de vară. Pe acele terenuri urma a fi construit un Palat Filarmonic care să includă trei săli de 2.200, 1.000 şi 800 de locuri. În 1909 municipalitatea întrerupe angajamentul de concesiune. Se ajunge în instanţa de judecată. Consiliul de stat, în hotărârea sa Astruc et Société du Théâtre des Champs-Elysées şi Ville de Paris, din 17 aprilie 1916, a decis că Théâtre des Champs-Elysées nu era un serviciu public: „Palatul în cauză nu a fost destinat să ofere un serviciu public sau să asigure un obiect de utilitate publică. În celebra notă privind acest litigiu, Maurice Hauriou, Decan al Facultăţii de Drept din Toulouse, susţinea că „(...) Teatrul reprezintă principalul dezavantaj al stimulării imaginaţiei, al obişnuinţei minţilor cu o epocă. Viaţa artificială şi fictivă şi exaltarea pasiunilor de dragoste sunt la fel de

periculoase ca cele ale jocului şi ale nepăsării"şi s-a arătat încântat de faptul că Consiliul de stat „condamnă conceptul care ar consta în transformarea jocurilor de circ într-un serviciu public, ca în timpul decadenței romane." La acea vreme, Consiliul de Stat lua în considerare două criterii prin care era recunoscut un serviciu public: să prestat de un organism public şi să răspundă misiunii de a satisface interesul public general. De asemenea, Maurice Hauriou a solitat ca definiția serviciului public, oferit publicului de o organizație publică, în mod regulat şi continuu, pentru satisfacerea unei nevoi publice să fie completată cu:„ cu condiția ca satisfacerea nevoii publice să nu fie contrară bunelor moravuri"(Hauriou, 2016*). Cu toate acestea, şapte ani mai târziu, acelaşi Consiliul de stat a recunoscut, printr-o inversare clară a jurisprudenței, că teatrul poate constitui un serviciu public* (Alibert-Fabre V, 1989*).*

În anul 1906 se împlineau 40 de ani de domnie ai Regelui Carol I, 25 de ani de la Proclamarea Regatului şi 1800 de ani de la cucerirea Daciei de către romani. Conducerea țării din acele vremuri a hotărât astfel să sărbătorească cele trei aniversari şi a organizat Expoziția Generală Română. Totuşi, costurile organizării evenimentului erau mult mai mari decât banii disponibili. În aceste condiții s-a mers pe varianta unei loterii. Biletul de intrare era sub forma unui loz, costa 20 de lei şi permitea zece intrări la expoziție şi la spectacolele ce se desfăşurau în incinta Parcului Carol I, dar şi o reducere pentru o călătorie cu trenul în provincie. De asemenea, toți cei care achiziționau un loz intrau în cursa pentru marele premiu în valoare de 50.000 de lei. Evenimentul s-a bucurat de un succes major, iar doctorul chirurg profesor Thoma Ionescu a venit cu ideea de a înființa o loterie la nivel național (https://cazino365.ro/noutati/povesti/istoria-loteriei-romane/).

Aceste trei istorii diferite sunt o demonstrație a faptului că existența fiecărui individ este influențată zilnic de structuri organizatorice, denumite frecvent în actele normative, dar şi în doctrina juridică de specialitate „servicii publice". Pentru anumite domenii, este folosită noțiunea de „sistem", cum este cazul sistemului de apărare, ordine publică, siguranță şi securitate națională, sistemul serviciilor de sănătate, sistemul național de asistență socială. În vederea bunei lor funcționări, aceste structuri sunt dotate cu mijloace materiale şi băneşti, specialişti etc. Serviciile publice nu trebuie confundate cu autoritățile publice, instituțiile publice, structurile de specialitate sau persoanele juridice de drept public sau privat care furnizează/prestează serviciul public respectiv, în regim de putere publică, deşi, în unele

reglementări, denumirea „serviciile publice” poate avea sensul de organizație/structură (MDRAP şi FE & SNSPA, 2016)

Când au apărut serviciile publice, sau altfel spus când statul îşi asumă responsabilități privind asigurarea bunăstării colective a cetățenilor săi? Ce cuprinde exact noțiunea de serviciu public? La ce se referă? Care îi sunt limitele? Iată câteva întrebări care au alimentat numeroase dezbateri controversate, în strânsă legătură cu teme precum „bun comun”, „interes general”, „utilitate publică”, „grup social”, „dezvoltare generală şi locală”, teme inerente unei dezbateri privind organizarea societăților moderne.

Noțiunea de „serviciu” provine de la latinescul „servitum”, care înseamnă „sclav”, de unde derivă şi expresiile „a fi în serviciul cuiva”, „a face un serviciu” sau „a pune în serviciu”, ceea ce evocă noțiunea de „utilitate publică” sau de „serviciu public”(Dincă, 2018, p. 22). În sens restrâns, serviciul public presupune o activitate de gestiune publică (Cosmescu, Ilie, 1999, p. 13).

Dicționarul Explicativ al Limbii Române (2016) reține pentru termenul „serviciu” următoarele explicații:

- acțiunea, faptul de a servi, muncă prestată în folosul sau în interesul cuiva;
- ocupație pe care o are cineva în calitate de angajat; îndeplinirea acestei îndatoriri;
- subdiviziune în administrația internă a unei instituții, întreprinderi etc. cuprinzând mai multe secții;
- grup de obiective care alcătuiesc un tot cu destinație specială;
- mulțime ordonată în timp a regimurilor succesive ale unui sistem tehnic.

Serviciul public, aşa cum a fost definit de către jurişti în urmă cu mai bine de un secol, cuprinde trei elemente specifice:

1) satisfacerea nevoilor cu caracter public;

2) o activitate concretă căreia i se aplică un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun: regimul serviciului public inspirat din trei principii (egalitate, continuitate, mutabilitate), activitate adesea protejată prin monopol;

3) existența unui organism care îl pune în aplicare (Dincă, 2018, p. 22).

Termenul „serviciu public„ înseamnă că statul şi autoritățile locale preiau activități sociale specifice ca răspuns la o preocupare de a pune la dispoziția tuturor un anumit număr de bunuri esențiale (sociale, economice, culturale), scoțându-le din mâinile pieței. În timp ce întreprinderea privată

caută să își promoveze propriile interese (scopul său este orientat spre interior), serviciul public este creat pentru a satisface nevoi care o depăşesc (scopul său este orientat spre exterior). Intervenția statului prin servicii publice a fost justificată fie pentru a garanta accesul la acestea (electricitate, educație), fie pentru a înlătura un monopol privat, fie pentru a realiza infrastructuri colective (căi ferate, distribuție de apă şi electricitate) sau pentru a gestiona activități nerentabile precum asistența socială sau colectarea deşeurilor. Ideea de serviciu public răspunde faptului că anumite activități sociale trebuie, în funcție de natura obiectivelor şi intereselor urmărite, să iasă de sub regulile pieței şi ale căutării profitului pentru a fi gestionate după criterii specifice. Astfel, se facilitează accesul tuturor la anumite bunuri şi servicii şi se aduce o contribuție importantă la echilibrul şi coeziunea economică, socială şi culturală a societății (Dincă, 2018, p. 22).

Rădăcinile teoriei serviciilor publice coboară în timp până în secolul al XVIII-lea. Jean Louis Mestre relatează despre existența unui edict din 1776, în cuprinsul căruia erau diverse acte de expropriere, ceea ce a determinat înființarea unor „servicii de interes general" (Paladi, 2017). În accepțiunea modernă a termenului, serviciul public apare la începutul secolului al XX-lea, sub influența juriştilor, ca bază a fondării dreptului public. Treptat, noțiunea s-a îmbogățit cu alte semnificații, intrând în sfera de analiză a economiştilor, sociologilor, ecologiştilor etc.

În definirea serviciului public s-au conturat trei mari perioade: sfârşitul secolului al XX-lea – definiția clasică, formulată îndeosebi de teoreticienii francezi, specialişti în drept public, a căror concepție a fost preluată în majoritatea țărilor europene, perioada interbelică, în care regăsim numeroase dezbateri ale doctrinarilor români şi perioada actuală, care, pe lângă abordarea juridică aduce noi tendințe, înglobând puncte de vedere economice, sociale, manageriale şi ale utilizatorilor în definirea serviciului public. Această ultimă etapă este puternic influențată de „criza serviciului public" şi de evoluțiile de la nivelul Uniunii Europene.

În ceea ce priveşte țările cu sistem de drept anglo-american, noțiunea de serviciu public a fost aproape inexistentă, îndeosebi datorită viziunii diferite asupra rolului statului şi asupra modului în care acesta satisface interesul general. În țările cu sistem de drept romano-germanic, dualismul *persoană publică-interes general* a dominat multă vreme, la realizarea interesului general nefiind implicate decât persoane publice.

În doctrina franceză, urmare a eforturilor de a cristaliza concepțiile privind serviciul public, pe baza jurisprudenței Consiliului de Stat s-au formulat două situații: în primul caz, o activitate de interes general este asumată de o colectivitate publică sau se desfăşoară în contul acesteia, iar în al doilea caz, un organism care nu are caracter de drept public este investit cu o activitate de interes general. La vremea când teatrului Champs-Elysées i s-a contestat calitatea de serviciu public, Consiliul de Stat lua în considerare două criterii prin care era recunoscut un serviciu public: să fie prestat de un organism public şi să răspundă misiunii de a satisface interesul public general. Chiar Maurice Hauriou a solicitat ca definiția serviciului public, oferit publicului de o organizație publică, în mod regulat şi continuu, pentru satisfacerea unei nevoi publice să includă şi „condiția ca satisfacerea nevoii publice să nu fie contrară bunelor moravuri" (Hauriou, 2013). Cu toate acestea, şapte ani mai târziu, acelaşi Consiliul de stat a recunoscut, printr-o inversare clară a jurisprudenței, că teatrul poate constitui un serviciu public (Alibert-Fabre V, 1989). Prin urmare, şi prinsul viperelor, şi construcția unui teatru se regăsesc în categoria serviciilor publice.

Chiar dacă din punct de al organizării sau conținutului pot fi clasificate în mai multe categorii, toate serviciile publice sunt necesare asigurării acelui confort social, exprimat în condiții necesare de conviețuire de natură economică, socială sau culturală, în mod continuu şi permanent. Caracterul social şi public rezidă în faptul că sunt un sistem de utilități, în care beneficiarul cumpără sau foloseşte nu un produs, ci o anumită utilitate, care-i oferă anumite avantaje (neconcretizate în majoritatea cazurilor într-un bun material) destinate satisfacerii unor nevoi personale sau sociale. Prin intermediul acestor servicii se distribuie o parte considerabilă a fondurilor de consum social. Principalele domenii în care se dezvoltă serviciile publice sunt ocrotirea sănătății, învățământului, activitățile cultural artistice, educația fizică şi sportul, transportul în comun etc.

În virtutea definițiilor juridice, orice serviciu, pentru a fi considerat public, trebuie să fie legat direct sau printr-o formă de control de o persoană publică ce îşi asumă responsabilitatea pentru acesta. Dacă este vorba de o legătură directă, serviciul este asigurat chiar de către persoana publică. În acest caz, toate activitățile persoanelor publice sunt susceptibile a fi considerate servicii publice. În cazul unei legături indirecte şi al activității realizate de către un agent privat, trebuie identificată o legătură cu o persoană publică, fie la

nivelul capitalului, fie prin intermediul unui contract prin care i-a fost încredințată activitatea.

Aşadar, în contextul actual, pentru a identifica un serviciu public, este necesar să se urmărească următoarele aspecte:

- dacă a fost creat de o persoană publică;
- dacă activitatea este de interes general;
- în ce măsură conducătorii săi sunt desemnați sau agreați de către autoritatea publică;
- dacă există un control din partea administrației;
- dacă există prerogative de putere publică.

Nu este necesar ca toți aceşti indicatori să fie favorabili, este suficientă o majoritate pentru a stabili dacă o activitate reprezintă un serviciu public.

Jacques Chevallier (2018), profesor emerit al Universității Pantéon-Assas, Ofițer al Ordinului Palmes Académiques consideră că noțiunea de serviciu public nu este totuşi atât de neclară, iar pentru identificare sunt necesare doar câteva elemente - *definiție, criterii şi indicii*:

1. Ce este serviciul public? (definiție). Este o activitate de interes general realizată de către administrația publică sau o persoană privată care a fost delegată în acest sens şi se află sub controlul administrației publice.

2. Cum recunoaştem că o activitate este un serviciu public? (criterii) Legiuitorul este cel care stabileşte că o activitate reprezintă un serviciu public.

3. Cum demonstrăm acest lucru? (indici) O activitate reprezintă un serviciu public dacă legiuitorul a conferit entității responsabile cu realizare acesteia prerogative de putere publică şi a stabilit o formă de control de tutelă.

Clarificările oferite de Jacques Chevallier sunt binevenite, dar rămâne totuşi deschisă întrebarea privind criteriile. Care sunt criteriile, în baza cărora legiuitorul stabileşte că o activitate reprezintă un serviciu public.

Determinări socio-culturale

Patternurile socio-culturale şi ideologiile dominante influențează atât tipul cât şi volumul de servicii publice. Ideologia laissez-faire, caracteristică țărilor capitaliste, determină guvernele să se concentreze în principal pe protejarea persoanei şi a proprietății individului. În statele de bunăstare socială, guvernele se vor concentra, în plus, şi pe creşterea bunăstării sociale a săracilor. În statele de bunăstare economică, acestea se vor concentra mai mult pe bunăstarea economică a individului. Într-un stat al bunăstării economice,

ideea este de a-i ajuta pe oameni să se ajute singuri, astfel încât aceştia să se poată îngriji de propria bunăstare socială fără ajutorul guvernului. Astfel, în cazul statelor de bunăstare economică, ne putem aştepta ca serviciile de asistență socială personală să fie oferite doar în cazuri extreme de necesitate, deoarece politica ar fi că individul ar trebui să se ocupe de propria bunăstare socială în funcție de propriile abilități. În statele socialiste (comuniste), guvernul execută toate măsurile sociale şi economice, deoarece în astfel de țări nu există un sector privat sau este limitat (Gildenhuys, 2004, p. 341).

Condiția de bază pentru înființarea unui serviciu o constituie nevoia socială. Însă, nu există nici o modalitate concretă care să permită definirea a ceea ce este util pentru oameni. Ființele umane sunt ființe sociale, iar acest fapt presupune existența unui anumit confort social. Realizarea acestui confort este posibilă numai în condițiile existenței unor servicii corespunzătoare ca volum şi structură: mijloace de transport, salubrizare, servicii de administrare locativă, servicii de distribuire a apei, energiei şi gazelor, servicii de telecomunicații etc. Pescuitul ca hobby, sau alte tipuri de agrement sunt doar parțial activități în „totalitate individuale". Prin urmare, creşterea şi diversificarea nevoilor sociale se manifestă ca o cerere de servicii. Libertatea actorilor este un fapt; existența unor sisteme organizate şi coerente este un alt fapt. Pentru a putea practica nestingherit pescuitul, e nevoie de un permis de pescuit sportiv, amator sau de agrement. Nu îl eliberează oricine. Trebuie să existe o autoritate competentă, care îşi desfăşoară activitatea în cadrul unui serviciu. Astfel, existența unui serviciu public implică aplicarea unui „regim juridic" specific, diferit de dreptul comun. Nucleul dur al acestui regim, comun tuturor serviciilor publice, chiar şi celor economice, a fost cristalizat în jurul a trei principii principale: continuitate, egalitate şi adaptabilitate. Deoarece sunt responsabile de satisfacerea nevoilor colective, serviciile publice trebuie să funcționeze în mod regulat şi continuu, în condiții egale pentru toți, iar regulile lor de funcționare trebuie să fie adaptabile în orice moment. Scopul care le este atribuit justifică protejarea serviciilor publice de presiunea concurenței: de îndată ce un serviciu public este instituit într-un sector al vieții sociale, înseamnă că se doreşte ca în acest sector să prevaleze o altă logică decât cea a pieței, ceea ce implică limitarea sau chiar eliminarea concurenței; marile servicii publice structurate în rețele vor beneficia astfel de un statut de monopol (Chevallier, 2018).

Pentru a decide care nevoi sociale vor fi satisfăcute prin inițiativă proprie şi care nevoi sociale necesită intervenție publică s-a încercat o divizare în două categorii: în prima categorie sunt incluse nevoi pentru asigurarea minimumului necesar pentru indivizi (hrană, locuință), iar cea de-a doua categorie se regăsesc nevoi, satisfacerea cărora necesită cheltuieli considerate neproductive (obiecte de lux, spectacole etc.) În fapt, această abordare are drept consecință luarea în considerare a două noțiuni (Profiroiu, 2001, p. 115):

1. minim vital şi
2. semnificația simbolică a consumului.

Aşa cum nevoile individului sunt satisfăcute socialmente (nimeni nu produce tot ceea ce îi este necesar şi trebuie să recurgă şi la ceea ce produc alții), statul „instituie monopol" asupra unor servicii publice considerate de interes național pe care le înfiinţează şi le coordonează centralizat, cum sunt: poliția, starea civilă, prevenirea şi stingerea incendiilor, etc. Este vorba, în special, de crearea acelor servicii care afectează libertățile fundamentale ale cetățenilor sau care presupun apariția unor categorii de instituții publice. Alte servicii pot fi organizate la nivelul colectivității locale. Acestea răspund unor nevoi secundare (spirituale) care sunt necesare pentru instruire şi educare, (cultură, artă, învățământ) precum şi unor nevoi sociale care sunt determinate de interesul fiecărui individ şi al societății de a conserva sănătatea şi de a da longevității şi vieții un sens pozitiv (odihnă, recreare, ocrotirea sănătății, condiții de trai etc.).

Un alt criteriu pentru instituirea serviciilor publice este condiția beneficiarilor. Instituirea acestora vizează total sau parțial fie toți cetățenii, fie segmente particulare, care manifestă o situație sporită de servicii specifice. Cea din urmă precizare „pentru segmente particulare care manifestă o situație sporită de astfel de servicii" comportă o dublă semnificație: vizează atât binele şi protecția publică şi în acelaşi timp uşurează ieşirea din locurile înguste individuale. Spre exemplu, armata, poliția, şcoala şi rețeaua de drumuri, primăria sau instituțiile de cultură servesc tuturor oamenilor, acestea îndreptându-se spre persoane nu ca indivizi diferențiați, ci spre totalitatea acestora. Orientarea spre segmente particulare accentuează caracterul protector al unor servicii, în comparație cu satisfacerea unei nevoi generale, particularitate specifică serviciilor publice în general. Aceste servicii cu

caracter protector nu exclud persoanele de la beneficiile serviciilor generale. Le putem considera complementare, constituind un sistem de inițiative economice, juridice, sociale şi organizatorice din partea statului în scopul garantării unui standard de viață adecvat păturilor sociale vulnerabile din societate. Acest sistem are la bază două componente de bază, care se completează reciproc. Prima componentă – asigurarea socială oferă o compensație în cazul în care o persoană îşi pierde serviciul din cauza îmbolnăvirii, reducerii personalului, vârstei înaintate, concediului de maternitate sau accidentelor de muncă. Asigurarea socială se bazează pe contribuții plătite de patroni şi angajați. A doua componentă – asistența socială – reprezintă un ansamblu de servicii medicale, sociale etc., acordate familiilor nevoiaşe, persoanelor în vârstă sau persoanelor cu handicap. Scopul principal al asigurărilor sociale este de a compensa parțial pierderile de venit, iar scopul principal al programelor de asistență socială este de a diminua sărăcia.

Deşi poartă caracter de servicii publice, destinate colectivității în ansamblu, unele se prestează gratis, altele contra plată. Din aceste considerente, disponibilitatea serviciilor într-o colectivitate corelează pozitiv cu veniturile populației, care au un rol important în modul de utilizare serviciilor. Rezultatele unui studiu realizat asupra atitudinii cetățenilor canadieni fată de serviciile colective au permis distingerea a patru tipuri de servicii (Bryane et al., 2005, p. 117):

1. cele a căror frecventare creşte odată cu venitul (biblioteci, teatre, cinema, piscină, săli de sport);

2. cele la care frecventarea creşte până la un anumit punct (tabere de vacanță);

3. cele a căror frecventarea scade odată cu venitul (clinici private);

4. cele a căror frecventare nu variază în funcție de venit.

De asemenea, organizarea şi disponibilitatea serviciilor sunt determinate de o serie de factori culturali, sociali, personali, psihologici. Zonele de reşedință, prin compoziția şi dinamica lor internă au un rol important în procesul de socializare al unei persoane (Iosif, 2016), cu efecte semnificative privind tipul consumul de servicii, în special cele socio-culturale.

Tabelul 6 Comportamentul de cumpărare al serviciilor publice

Factori culturali	Factori sociali	Factori personali	Factori
Cultura	Grupurile de referință	Vârsta şi etapa din ciclul de viață	Motivația
Cultura secundară	Familia	Ocupația	Percepția
Clasa socială	Rolul şi statutul social	Stilul de viață	Învățarea
		Situația materială	Convingerea
		Personalitatea	Atitudinea

Sursa: Dumitrescu & Bichicean, 2001.

Cunoaşterea acestor factori permite administrației publice să determine nu numai „utilizatorii”, ci şi tipul de serviciu solicitat. Important este însă a alege corect modalitatea prin care se vor studia nevoile şi aşteptările publicului.

Organizare şi prestare

Indiferent dacă după termenul *servicii,* urmează *publice* sau *private*, rolul determinant în organizarea şi furnizarea acestora revine administrației publice. Statul, şi subdiviziunile sale teritorial - administrative, ca forme organizatorice de conviețuire şi de activitate, garantează cetățenilor condițiile necesare pentru desfăşurarea activităților economice, sociale, culturale, de securitate etc. Garantarea acestor condiții se realizează printr-o gamă variată de servicii, unele organizate numai de stat, altele de către colectivitățile locale şi / sau entități private recunoscute de stat.

Servicii precum apărarea țării față de o agresiune armată externă, sau siguranța națională, politica externă şi altele vor fi organizate doar la nivel național, având în vedere că răspund unui interes exclusiv statal. Aceste servicii pot cel mult să fie deconcentrate către un nivel intermediar, asigurând unitatea de scop şi acțiune, fundamentată pe principiul subordonării ierarhice a serviciului deconcentrat, care continuă să facă parte integrantă din cel organizat la nivel central.

Colectivitățile subnaționale îşi pot organiza propriile servicii publice, dar, care converg întotdeauna către realizarea politicilor naționale.

Metodele de furnizare a serviciilor tind să fie diversificate. Pe de o parte, principiul proximității înseamnă că serviciile publice sunt cel mai bine furnizate de structurile locale, fie că este vorba de servicii descentralizate sau organizate de autorități locale alese. În rezultatul extinderii principiilor de

guvernare democratică, inclusiv prin descentralizare, s-a înregistrat şi se înregistrează un transfer de competențe de la nivel central la nivel local. Astfel, înființarea serviciilor publice ține de competența organului deliberativ al colectivităților teritoriale locale, cu respectarea strictă a condițiilor stabilite de legislativ:

- obligația de a înființa servicii publice de interes local numai în limitele legii, adică, o competentă limitată la acele servicii publice care nu sunt statale.

- autoritățile administrației locale au dreptul de a desfăşura la nivel teritorial servicii publice cu caracter statal, cu precizarea că răspunderea revine primarului în limita competențelor delegate;

- înființarea de servicii publice trebuie să urmeze procedura prevăzută de lege cu cele trei restricții: stabilirea obiectivului de activitate, organizarea şi funcționarea în baza unui regulament emis de administrație, controlul modului în care îşi realizează prerogativele.

Suprimarea serviciilor publice se face cu respectarea principiului „actului contrar" potrivit căruia desființarea este de competenta aceleaşi autorități care a aprobat înființarea. Dacă serviciul public a fost înființat prin decizie a Consiliului local atunci, acelaşi consiliu poate dispune prin decizie contrară desființarea; dacă serviciul public este de interes național, atunci aceeaşi autoritate publică - Parlament / Guvern - poate dispune prin lege / hotărâre desființarea serviciului respectiv (Popovici, 2007, pp. 117-127).

Condițiile socio-economice ale secolului al XXI-lea au impus atât diversificarea, cât şi identificarea de noi forme de organizare şi prestare a serviciilor destinate satisfacerii interesului general. Teza lui Thomas Peter, potrivit căreia serviciul se prestează într-o competiție cu timpul (Peters & Austin, 1985) este confirmată de comportamentul utilizatorilor de servicii, tot mai receptivi la progresele tehnice şi ştiințifice, şi în acelaşi timp, orientați spre cererea şi utilizarea serviciilor cu efecte benefice asupra bunăstării proprii. De-a lungul ultimului deceniu al secolului al XX-lea, tot mai multe țări - atât în interiorul cât şi în exteriorul zonei OECD - au început să utilizeze parteneriatul public-privat în prestarea serviciilor publice. În această nouă perspectivă, „serviciile publice nu se mai limitează doar la domeniul statului, care prin administrație dispune modul de organizare şi funcționare a acestora."(Alexandru, 2004, p. 29). Profesorul Ioan Alexandru consideră că administrația recurge la crearea parteneriatului cu sectorul privat din

dorința de a aprofunda sensul noțiunii de interes general sau chiar o înlocuire a acestei noțiuni cu cea de eficiență, eficacitate sau de preț, aşa cum se petrec lucrurile în sectorul privat. Acest comportament al autorității administrative reflectă, de fapt, tendința obiectivă de deplasare a centrului de greutate al activității spre gestiune şi randament în detrimentul acțiunilor de comandă, ceea ce explică tendința apropierii dintre dreptul public şi dreptul privat, în condițiile în care, administrația, căutând acordul partenerilor săi, acceptând necesitatea rentabilizării, şi în unele cazuri, existența concurenței, îşi plasează intervențiile sub semnul economiei de piață (p. 29).

Deşi problematica parteneriatului public – privat a reținut atenția multor autori, o definiție uniformă pentru acest concept încă nu există, nici chiar în cadrul piețelor economice similare, cum ar fi cea a Uniunii Europene. Încercările de a clarifica conceptul au condus la concluzii potrivit cărora acesta este un termen generic, versatil (Manolea, 2012), motiv pentru care nu se poate impune o definiție standard (Ghinea, 2004, p. 15).

În linii generale, termenul „parteneriat public-privat" este utilizat pentru a descrie atât relația dintre sectorul public şi sectorul privat, cât şi relația dintre sectorul public şi sectorul non profit, voluntar, componentele de bază ale relației rezumându-se la trei factori:

1. dorința voluntară a actorilor de a colabora (nici una dintre părți nu ar trebui să acționeze sub constrângere, chiar dacă nu sunt parteneri egali);

2. un scop cu adevărat public (nu simpla dorință de a majora profiturile private din contul fondurilor publice);

3. capacitatea partenerilor de a realiza ceva împreună, ceva ce nu se poate face la fel de bine, sau chiar deloc, acționând separat (Finney & Grossman, p. 2006, p. 446).

În literatura de specialitate fenomenul parteneriatului public-privat este perceput în mod diferit, în funcție de perspectiva din care este tratat. Din perspectivă americană şi anglo-saxonă parteneriatul public-privat reprezintă o înțelegere între sectorul public şi privat în urma căreia sunt realizate servicii de interes public, caracteristica esențială a unui astfel de parteneriat fiind partajarea investiției, a riscurilor, a responsabilităților şi a beneficiilor între cei doi parteneri. În doctrina franceză parteneriatul public-privat este perceput ca o nouă formă de asociere a entităților publice şi private, asociere creată pentru exploatarea şi investirea în servicii publice.

Sub influenţa tradiţiei franceze şi americane, practica parteneriatelor continuă şi este tot mai mult solicitată, devenind o *instituţie la modă* (Apostol Tofan, 2010, p. 177). Sub diverse forme, şi în cele mai diferite domenii, din ce în ce mai mult, cetăţenii, particularii, administraţii, consumatorii, cu alte cuvinte o mulţime de persoane fizice şi juridice, urmăresc să se afle asociaţi direct cu activitatea statului (Alexandru, p. 2004, p. 28). Cercetătorii domeniului invocă motivele pentru care această practică se extinde şi anume:

1. alternativele de îndeplinire a sarcinilor principale sunt apreciate mai conştient de către sectorul public;
2. sectorul public este determinat să caute metode a-şi uşura povara generată de costurile majorate pentru furnizarea serviciilor, în special în domeniile în care şi-a asumat o responsabilitate mai mare;
3. sectorul privat devine mai interesat, în special în componentul său non profit, să devină principalul prestator de servicii şi bunuri uzuale, finanţate, unde e posibil, din fonduri publice (Finney & Grossman, p. 2006, p. 446).

Reuşita proiectelor de parteneriat public-privat depinde de o cultură a cooperării, dar şi o de o înţelegere corectă a ceea ce presupune conceptul. În primul rând trebuie reţinut faptul că în proiectele de parteneriat public-privat se urmăreşte, totuşi, profitabilitatea. Este eronat a crede că un proiect, care nu poate fi asumat în regim public, va fi atractiv pentru investitorii privaţi. Drept exemplu, dacă la nivel local se doreşte construcţia unui spital şi a unui stadion, ambele acoperind nişte nevoi publice rezonabile ale unei colectivităţi, pentru un regim public-privat se pretează mai degrabă construcţia stadionului, decât a spitalului.

Parteneriatul public-privat înseamnă, în primul rând, o asociere bazată pe interese comerciale complementare, iar fezabilitatea economică a proiectelor, capacitatea acestora de a primi finanţare privată, presupun structurarea şi calibrarea corectă a proiectului şi a contribuţiilor celor doi parteneri în cadrul cooperării lor. Argumentele de autoritate administrativă în negocieri şi voinţa politică nu pot ţine locul fundamentării economice şi nu pot să asigure coerenţa şi credibilitatea financiară a proiectului. Nu este suficient ca un proiect să fie dorit şi necesar, ci trebuie modelat prin raport cu ceea ce se poate susţine din punct de vedere economic (Gaspar, 2013). Sub imperativul eficienţei, un serviciu public nu doar răspunde aşteptărilor

utilizatorilor, ci necesită şi o alocare corespunzătoare de resurse umane şi materiale.

Consideraţiile expuse anterior pun în evidenţă nevoia socială ca factor determinant în crearea unui serviciu public. Nu este singurul. O bună parte din existenţa serviciilor publice se datorează şi artei de a guverna / artei de a administra. Servicii destinate persoanelor de vârsta a treia şi loteria vin să susţină această afirmaţie.

Fenomenul îmbătrânirii şi nevoia de servicii

Faptul că nevoile individului sunt satisfăcute socialmente (nimeni nu produce tot ceea ce îi este necesar şi trebuie să recurgă şi la ceea ce produc alţii), determină satisfacerea socială a acestora. Atunci când condiţiile de viaţă nu pot fi asigurate doar prin acţiune individuală, intervine statul prin intermediul acţiunilor de politică socială. Acestea se referă la acte legislative, hotărâri, decizii, îndrumări administrative; programe şi proiecte de realizare a politicilor sociale - de la constituirea resurselor la programe sociale de intervenţie prin redistribuirea veniturilor, la finanţarea, producerea şi furnizarea de bunuri şi servicii (Mărginean, 2004, p. 32).

Amplificarea îmbătrânirii demografice cu toate efectele ei, precum şi alte fenomene – fie că avem în vedere ageism-ul [1] sau românescul vârstnicism [2], concept introdus de Septimiu Chelcea, creează presiuni considerabile asupra administraţiei publice, în special cea locală, instituţie responsabilă de organizarea şi furnizarea serviciilor sociale. Presiunea este dată atât de creşterea şi varietatea de nevoi asociate vârstei, cât şi de o schimbare a imaginii sociale asupra bătrâneţii, imagine ce se întinde „de la rejecţie şi ignorare până la asumare şi implicare"(Vrasti, 2012, p. 2). În acest sens pot fi invocate studiile empirice cu caracter gerontologic şi geriatric care au dus la apariţia unor concepţii despre îmbătrânire „ca o trecere ce presupune dezechilibre, dar şi noi echilibre" (Zani, 2003, p. 347). Nevoile asociate vârstei nu sunt doar cele care apar drept urmare a degradării fizice şi limitarea progresivă a capacităţilor de adaptare. A treia perioadă a vieţii, aşa cum este definită de Dicţionarul Larousse (Sillamy, 1998, p. 43), implică schimbări din punct de vedere biologic şi psihologic, dar şi social. Din punct de vedere social, bătrâneţea este echivalentă cu dezangajarea faţă de rolurile sociale active, retragerea din viaţa profesională şi adoptarea altor roluri, dintre care unele cu caracter pasiv de dependenţă, iar altele cu caracter activ

– compensator (Bonchiş & Secui, 2004, p. 381). Astfel, persoanele în vârstă, conform datelor cronologice şi biologice, corespund de fapt unui nou model de adult – poate chiar cu caracteristici mult diferite – pentru că, pe lângă comportamentele constructive, angajate, pe lângă capacitatea de a stabili relații şi vivacitatea intelectuală, posedă şi acel soi de înțelepciune, care derivă din trăirea deplină a vârstei lor. Există bătrâni care continua să lucreze *part time*, care se angajează în activități de voluntariat, care constituie un puternic sprijin pentru familiile copiilor, îngrijind nepoții. Sunt bătrâni care participă masiv la activități culturale, care studiază, care se mențin activi, producând cantități importante de lucruri destinate autoconsumului. Spre exemplu, în Italia, autoritățile locale înregistrează multe cereri de la bătrâni pentru activități precum înotul, gimnastica, activități motorii, alții frecventează centre sociale pentru un schimb activ şi interesant fie cu propria generație, fie cu alte generații (Zani, 2003, p. 347). Având în vedere aceste aspecte, politicile publice ce vizează vârsta a treia trebuie concepute şi implementate urmărind două tipuri de suport - respectiv servicii sociale şi medicale (Roş, 2012, p. 85), acordând o atenție specială nu doar persoanelor non-autosuficiente, ci şi persoanelor vârstnice aflate în putere, active şi utile societății.

Răspunsuri instituțional-administrative

Întrebarea firească este: ce tipuri de servicii sunt necesare pentru a face față acestor provocări? Cum pot interveni eficient autoritățile publice pentru rezolvarea unor probleme precum cele amintite, când „individul este o rotiță a angrenajului, iar legile aparțin sferei macroeconomice?”(Zani, 2003, p. 354) Nevoile sociale ale vârstnicilor se diversifică extrem de rapid. Prin urmare, este esențial ca sectorul serviciilor sociale să fie susținut şi dezvoltat prin politici publice solide, care să includă o viziune pe termen lung şi un „spațiu de creştere” care să permită inovația socială.

Construcțiile pe baza cărora au fost modelate, ajustate sistemele de protecție socială ilustrează trei opțiuni: politici sociale reziduale, modelul realizare-performanță şi modelul redistributiv instituțional.

Caracteristicile esențiale ale modelelor sunt date de gradul de intervenție a statului. Astfel, modelul politicilor sociale reziduale porneşte de la ideea că statul trebuie să intervină pentru asigurarea protecției sociale a cetățenilor doar în situațiile în care cele două instituții naturale de

satisfacere a nevoilor indivizilor (piața și familia) sunt neputincioase. Intervenția statului trebuie să fie doar temporară; modelul realizare – performanță presupune că nevoile sociale trebuie satisfăcute în funcție de merit, de performanțele în muncă și productivitate, instituțiile bunăstării sociale având un rol complementar economiei; modelul redistributiv instituțional privește bunăstarea socială ca o instituție integrată în societate ce are drept scop asigurarea unor servicii sociale pornind de la principii universaliste și în funcție de nevoi (Leibfried & Mau, 2008, pp. 145-146). În practică, multe dintre regimurile actuale ale bunăstării cuprind elemente din toate cele trei modele.

Richard Titmuss apreciază că, indiferent de răspunsurile la care a ajuns, politicile sociale sunt puternic ancorate în sistemul de valori morale și politice, observând totodată că propaganda politică este disimulată frecvent sub etichetele politicii sociale (*apud* Alcock, Glennerster, & Oakley, 2001).

Situația persoanelor vârstnice a provocat interesul Comunității Europene, încă din anii '80. În documentele elaborate sub autoritatea Comisiei Europene sunt cuprinse și răspunsurile la provocările pe care le implică îmbătrânirea. Angajamentul Uniunii Europene față de „îmbătrânirea activă" se bazează pe valorile sale esențiale, astfel cum sunt ele definite în tratate. Abordarea îmbătrânirii active se bazează pe recunoașterea drepturilor vârstnicilor și pe principiile independenței, participării, demnității, îngrijirii și auto-realizării. Practic, mută centrul de greutate de la abordarea bazată pe nevoi (needs-based) pe abordarea focalizată pe drepturi (rights-based), ce recunoaște drepturile persoanelor la egalitate de șanse și de tratament pe măsură ce îmbătrânesc. Mai mult, sprijină implicarea și responsabilizarea vârstnicilor de a-și exercita participarea la procesul politic și la alte aspecte legate de viața comunității (Matei, 2012, p. 6).

Comisia Europeană oferă instrumente statistice utile și un cadru de politică privind îmbătrânirea activă. Indicele privind îmbătrânirea activă (AAI) a fost creat ca o măsură de sinteză a situației actuale în patru domenii aferente îmbătrânirii active în fiecare țară membră UE, respectiv 1) angajarea, 2) participarea socială, 3) o viață independentă, sănătoasă și în siguranțăși 4) capacitatea și mediul care să permită îmbătrânirea activă. Ancheta specială *Eurobarometru* nr. 378, referitoare la „Îmbătrânirea activă", reprezintă un alt instrument util, dezvoltat pentru înțelegerea opiniilor și

atitudinilor cetăţenilor europeni cu privire la persoanele vârstnice (Banca Mondială, 2014, p. 6).

În aplicarea directivelor europene, fiecare dintre ţările membre ale Uniunii Europene ţine cont de tradiţia specifică privind sistemul de protecţie socială practicat în propria ţară. Modul de organizare şi funcţionare a sistemului de protecţie socială, modernizarea şi nivelul de finanţare, nivelul prestaţiilor sociale, rolul autorităţilor publice şi a partenerilor locali în dezvoltarea serviciilor sociale şi, nu în ultimul rând, cadrul legislativ accentuează diferenţele între statele membre.

Există ţări care se bazează aproape în totalitate pe furnizarea privată de servicii sociale şi ţări care se bazează foarte mult pe sectorul public. Majoritatea ţărilor au un amestec public-privat în furnizarea serviciilor sociale. De obicei, sectorul privat este cel mai probabil să fie implicat în furnizarea serviciilor de tip rezidenţial şi poate avea un rol mai limitat în furnizarea serviciilor de îngrijire la domiciliu şi în comunitate. Ţările care se bazează aproape în totalitate pe sectorul privat în furnizarea serviciilor sociale sunt Germania şi Tările de Jos, unde au fost elaborate reglementări legale care favorizează acest lucru. Există ţări în care sectorul privat este mai puţin reprezentat în furnizarea serviciilor sociale (Suedia, Finlanda, Norvegia) (Dima et al, 2013, p. 21-22).

Politicile sociale din România, fostă ţară comunistă, nu se încadrează în niciunul din modelele „clasice" prezentate mai sus. Se consideră că acestea ar avea anumite caracteristici ale modelului rezidual (statul intervine atunci când familia nu reuşeşte să satisfacă nevoile persoanei), dar şi elemente specifice modelului conservator corporatist, având în vedere faptul că asigurările private şi „bunăstarea ocupaţională" sunt încă reduse (Dima et al., 2013, p. 15).

Prin semnarea Cartei Sociale Europene România s-a angajat în promovarea unor măsuri adecvate pentru vârstnici, astfel încât aceştia să rămână activi în societate, să beneficieze de resurse suficiente pentru un trai decent şi să poată lua parte la viaţa publică socială şi culturală. Răspunsurile instituţionale şi administrative la fenomenul îmbătrânirii demografice arată că grija faţă de vârstnici este reflectată într-un amplu cadru legislativ: legi, Hotărâri de guvern, ordonanţe de Guvern, ordin de ministru, strategii. Toate documentele sunt elaborate în spiritul a cel puţin 7 documente programatice - de la Carta Socială Europeană revizuită la Codul European

de Securitate Socială şi recomandări ale Comitetului de Miniştri şi a Consiliului Europei.

Serviciile destinate persoanelor vârstnice, activate şi denumite în mod diferit până acum, sunt responsabilitatea comunităților locale. Prin legea cadru a decentralizării, autoritățile locale de la nivelul comunelor şi oraşelor, cât şi cele de la nivelul județului, dobândesc competențe exclusive privind serviciile de asistență socială specializate pentru persoanele vârstnice. Exercitarea acestei competențe exclusive presupune asigurarea, în condițiile legii, a cadrului necesar pentru furnizarea acestora. Descentralizarea nu a făcut decât să plaseze responsabilitatea autorităților locale, antrenându-le într-un anevoios sistem birocratic. Mai întâii, prin Legea asistenței sociale nr.292/2011, a treia lege-cadru din ultimii 15 ani, autoritățile publice locale au obligația să înființeze serviciul public de asistență socială în fiecare unitate administrativ-teritorială, pentru furnizarea cel puțin a pachetului minim de servicii de asistență comunitară (reprezentat de evaluarea nevoilor sociale ale comunității, întocmirea planului inițial de intervenție, servicii de informare şi consiliere a comunității, realizarea măsurilor de prevenire a marginalizării sociale etc.). Apoi, pentru conformarea cu modificările ulterioare ale Legii asistenței sociale, acestea trebuie să fie acreditate ca furnizori de servicii sociale. Doar cele acreditate ca furnizori de servicii sociale în baza prevederilor Legii nr.197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, vor depune cererile de acreditare în vederea obținerii licenței de funcționare pentru serviciile sociale prestate în comunitate. Consiliile locale şi consiliile județene decid asupra tipurilor de servicii sociale, ce vor fi organizate şi definite conform Nomenclatorului serviciilor sociale: centre rezidențiale de îngrijire şi asistență pentru persoane vârstnice (cămine pentru persoane vârstnice, centre de tip „respiro" / centre de criză), servicii sociale fără cazare (centru de zi de asistență si recuperare, centre de zi de socializare şi petrecere a timpului liber (tip club), servicii de îngrijire la domiciliu. Criteriile, care fundamentează tipurile de servicii sociale ce urmează să fie contractate, sunt elaborate în colaborare cu furnizorii publici şi privați. Împărțirea responsabilității cu autoritatea centrală în domeniul serviciilor sociale destinate persoanelor vârstnice intervine doar în cazul cheltuielilor de investiții şi reparații capitale pentru unități de asistență socială din zone defavorizate, pentru completarea

veniturilor extrabugetare ale căminelor, atunci când resursele bugetelor locale devin insuficiente şi alte cheltuieli stabilite prin legile bugetare anuale.

După trei ani de la intrarea în vigoare a Legii asistenței sociale nr.292/2011, s-a constatat faptul că nu toate autoritățile administrației publice locale au înființat asemenea servicii. Nerespectarea acestei prevederi legale se datorează mai degrabă lipsei resursei umane, decât penuriei financiare, iar în procedura de acreditare resursa umană este un criteriu important.

Datele oficiale nu prezintă distinct numărul furnizorilor de servicii sociale destinate exclusiv vârstnicilor, din simplu motiv că serviciile sociale doar arareori au o singură categorie de beneficiari.

În 2016, în România erau acreditați 1.186 furnizori publici (40%) şi 1.782(60%) furnizori privați (Ministerul Muncii, 2016). Furnizorii publici sunt:

- 1.089 structuri specializate din cadrul/subordinea autorităților administrației publice locale şi autoritățile executive din unitățile administrativ-teritoriale organizate la nivel de comună, oraş, municipiu şi sectoare ale municipiului Bucureşti;

- 38 autorități ale administrației publice centrale ori alte instituții aflate în subordinea sau coordonarea acestora care au stabilite prin lege atribuții privind acordarea de servicii sociale pentru anumite categorii de beneficiari;

- 59 unități sanitare, unități de învățământ şi alte instituții publice care dezvoltă, la nivel comunitar, servicii sociale integrate;

Categoria furnizorilor privați este reprezentată de:

- 1.615 organizații neguvernamentale, respectiv, asociații şi fundații;
- 131 culte recunoscute de lege;
- 36 operatori economici.

Dintre acestea, doar 249 de servicii sociale acreditate s-ar adresa în exclusivitate doar vârstnicilor.

Din dezbaterile realizate pe tema serviciilor sociale, combaterea sărăciei şi promovarea incluziunii sociale a rezultat faptul că, față de cererea de servicii sociale, inclusiv din partea persoanelor beneficiare care doresc şi au posibilitatea să plătească serviciile accesate, oferta serviciilor sociale este insuficientă[3].

O primă observație asupra actualului sistem scoate în evidență faptul că persoanele vârstnice au dreptul la asistență socială în raport cu situația socio-medicală şi cu resursele economice de care dispun. Beneficiază de prevederile Legii nr. 17/2000 persoană vârstnică, care se găseşte în una dintre următoarele situații: a) nu are familie sau nu se află în întreținerea unei sau unor persoane obligate la aceasta, potrivit dispozițiilor legale în vigoare; b) nu are locuință şi nici posibilitatea de a-şi asigura condițiile de locuit pe baza resurselor proprii; c) nu realizează venituri proprii sau acestea nu sunt suficiente pentru asigurarea îngrijirii necesare; d) nu se poate gospodări singur sau necesită îngrijire specializată; e) se afla în imposibilitatea de a-şi asigura nevoile socio-medicale, datorită bolii ori stării fizice sau psihice.

Aparent asistăm la o varietate de servicii prestate la nivel local, dar nu şi suficiente. Nu şi suficiente, pentru că acoperă doar bătrânii non suficienți, iar în situațiile în care medicalul se întâlneşte cu socialul, primul tinde „să-l fagociteze" pe al doilea, care pare să îşi accepte rolul secundar (Zani, 2003, p. 215). Astfel, serviciile comunitare pentru persoanele vârstnice se rezumă la:

a) îngrijirea temporară sau permanentă la domiciliu;
b) îngrijirea temporară sau permanentă într-un cămin pentru persoane vârstnice;
c) îngrijirea în centre de zi, cluburi pentru vârstnici.

Urmare a politicilor publice ce vizează persoanele de vârsta a treia, pe piața serviciilor sociale îşi găsesc loc şi furnizorii privați de bunăstare. Sunt finanțate organizații non-profit private, adesea cu sprijinul unor organizații internaționale (precum Caritas, Diaconia, Crucea Roşie), pentru a asigura servicii de îngrijire la domiciliu şi de îngrijire în structurile rezidențiale, în special în zonele rurale. Cooperarea autorităților publice privind „parteneriatele public-private" cu aceste organizații este consolidată prin reglementări legale, specificând mecanismele de autorizare şi de finanțare.

Predominant administrativ, sistemul actual manifestă performanțe ridicate în elaborarea de norme de tip administrativ, în controlul respectării lor, dar slab performant în dezvoltarea de tehnici şi proceduri, standarde profesionale de prevenire a riscurilor sau recuperare a celor în dificultate prin normalizare / integrare. Promovează încă mulți funcționari, deşi unii de mare acuratețe birocratică, dar nu profesionişti cu grad superior de

pregătire şi competenţe specializate. Cercetările din teren au constatat de multe ori decalajul dintre două tipuri de evaluări diferite ale rezultatelor sistemului: responsabilii din sistem estimează că lucrurile merg bine şi foarte bine, că nu există probleme la nivelul funcţionării lui. Şi poate au dreptate, pentru că ei au în vedere doar aplicarea regulilor strict administrative. În schimb, alţi observatori, din afara sistemului, tind să estimeze situaţia a fi mai degrabă critică. Aceştia apreciază rezultatele complet nesatisfăcătoare în raport cu starea beneficiarilor (Zamfir E. , 2015, p. 44). Autorităţile locale din mediul rural nu reuşesc să acopere nevoile de servicii sociale şi la nivel discursiv acestea sunt chiar confundate cu prestaţiile sociale. Opiniile referitoare la accesul populaţiei din mediul rural la serviciile sociale existente converg către descrierea unei situaţii sub-optime cauzate de: lipsa informaţiilor şi educaţiei în domeniu, slaba dezvoltare a serviciilor sociale în mediul rural, colaborarea defectuoasă între primării şi autorităţile judeţene abilitate în domeniu, slaba conştientizare de către populaţie a drepturilor pe care legislaţia le asigură (Chiriacescu, 2013, p. 8). Furnizorii comerciali de îngrijire la domiciliu apar în număr mare în special în zonele urbane, datorită unor stimulente şi oportunităţi de finanţare încurajate de „schema de îngrijire intermediară la domiciliu", care este finanţată de asigurarea socială de sănătate şi facilitează îngrijirea cu asistenta la domiciliu pe o perioadă maximă de 90 de zile. Acest serviciu este gratuit pentru pacienţi şi supervizat de medicii generalişti, dar în practică (pe baza informaţiilor neconfirmate) acoperă doar faza post-acută pentru o medie care nu depăşeşte trei săptămâni (Banca Mondială, 2014, p. 135)

În general, se poate vorbi despre un angajament pentru rezolvarea problemelor, iar efortul de sinteză este minor. Asta pentru că acest lucru ar fi presupus mai mult efort pentru elaborarea unor strategii mai ample, pe termen lung şi definirea condiţiilor pentru a le face operante. Reforma în domeniul asistenţei sociale a fost dificilă. Finanţarea, administrarea şi responsabilităţile pentru dezvoltarea serviciilor sociale au fost transferate la nivel local, respectiv, judeţean, unde fondurile şi resursele umane sunt foarte limitate. În consecinţă, serviciile sociale asigurate în prezent sunt fragmentate şi caracterizate de inegalitate (MMFPS, 2012, p. 12). Descentralizarea, ca principiu instituţional dezirabil, s-a transformat în parte într-un instrument birocratic, cu atribuţii limitate la nivel local şi cu puţine responsabilităţi pentru cei în nevoie (Zamfir E. , 2015, p. 40), iar tipurile de

servicii sociale destinate persoanelor vârstnice se înscriu într-o paradigmă vădit medicală.

Repere pentru o nouă paradigmă

Regândirea unei noi paradigme pentru serviciile sociale destinate persoanelor vârstnice este o provocare în contextul actual. Principala sfidare pentru responsabilii de politici publice este de a garanta că măsurile ce se vor lua vor fi cele adecvate, iar pe de altă parte, că acestea vor avea costuri rezonabile (Bălaşa, 2005, p. 281). În această ordine de idei dezbaterea privind o nouă paradigmă trebuie să aducă în discuție câteva aspecte importante:

1. ***Principii directoare***. Solidaritatea între generații, care vizează finanțarea sistemului pe termen lung este unul dintre principiile care câştigă teren în dezbaterile actuale. În acelaşi timp cercetări în domeniu atenționează asupra erodării solidarității în societățile contemporane. Individualizarea şi detraționalizarea, văzute ca emancipare şi eterogenizare sunt două posibile motive ce ar conduce la declinul solidarității naționale (Neamțu, 2016). Cât demult se poate miza pe acest principiu?
2. ***Tipologia serviciilor.*** Marjele de manevră pentru constituirea unei noi paradigme pot fi mai mult sau mai puțin ample. Multe reguli de gestiune a serviciilor publice depind mai curând de legi şi regulamente, decât de opțiunile inerente ale colectivității. De asemenea, serviciile depind în mare măsură de comportamentul beneficiarilor şi utilizatorilor. „Clientul” serviciilor publice poate să se comporte în favoarea dezvoltării „vânzărilor”, la fel cum poate, prin decizia sa de „a nu cumpăra”, şi să antreneze instituția spre cercul vicios al regresiei. Disponibilitatea serviciilor într-o colectivitate corelează pozitiv cu veniturile populației, care au un rol important în modul de utilizare serviciilor, determinându-le într-un fel statutul – servicii a căror frecventare creşte odată cu venitul (biblioteci, teatre, cinema, piscină, săli de sport); servicii la care frecventarea creşte până la un anumit punct (tabere de vacanță); servicii a căror frecventare scade odată cu venitul (clinici private); servicii a căror frecventare nu variază în funcție de venit. În condițiile actuale, în România doar disponibilitatea serviciilor administrative (protecția civilă, autoritatea tutelară, starea civilă) nu variază în funcție de solicitarea şi de veniturile populației. E necesar a

recunoaşte faptul că nu procesul de îmbătrânire reprezintă problema şi fac persoanele vârstnice vulnerabile, ci capacitatea acestor persoane de a face față cu veniturile pe care le au condițiilor din societate (Bătrân, 2010, p. 50);

3. ***Servicii vs beneficii.*** Noua Lege a asistenței sociale, adoptată în 2011, conține o prevedere interesantă: serviciile sociale trebuie să primeze față de beneficiile de asistență socială, în cazul în are costul acestora şi impactul asupra beneficiarilor este similar. Prevederea a fost criticată, considerându-se că serviciile de asistență socială nu se pot suprapune peste beneficiile financiare, fiecare având obiective distincte, precis delimitate şi caracteristici proprii (Zamfir E. , 2015, p. 136). Până în prezent în România nu există nicio dovadă că ajutoarele sociale au condus la câştigarea autonomiei economice individuale. Dimpotrivă, în România se resimt efectele neintenționate ale acestei măsuri – creşterea numărului de cereri pentru ajutor social, generând fenomenul dependenței de beneficiile sociale.
4. ***Priorități locale***. E necesar a ține cont de faptul că un serviciu social, creat într-o colectivitate locală derivă din:
   - dorința autorităților publice locale de a face vizibile anumite prerogative de bază, considerate importante;
   - dorința de a valorifica şi a dezvolta un anumit nivel de cooperare şi sinergie în procesele specifice activității interne;
   - capacitatea administrativă existentă.

Pentru o colectivitate locală cu resurse limitate e complicat a alege între proiecte ce vizează infrastructura şi serviciile sociale, ambele fiind de importanță majoră.

O nouă paradigmă privind infrastructura serviciilor pentru personale vârstnice nu are menirea să revoluționeze sistemul. Nu e necesar a inventa activități pentru a ocupa timpul bătrânilor, ci dimpotrivă, a crea condiții pentru manifestarea nevoilor reale, acestea fiind nu doar cele medicale. Mai degrabă e nevoie de ceea Lucian Marina (2003) califică drept „etica rămânerii în societate", cu cele două premise principale care trebuie luate în considerare: finalitatea îmbătrânirii nu este moartea şi înscrierea îmbătrânirii sociale într-o logică a descreşterii şi dezactivității.

În acest sens, trebuie să existe o accentuată receptivitate la nivelul instituțiilor care distribuie sarcinile, pentru că doar astfel bătrânii potențial

interesați să investească în propria energie, sunt percepuți din punct de vedere social şi se percep ca resursă (Zani, 2003, pp. 354-355). O fază determinantă pentru orientarea pozitivă a resurselor şi a responsabilităților este clarificarea raporturilor dintre cine cere şi cine, profesional şi instituțional e nevoit să răspundă (dacă şi cum). În caz contrar, resursele existente se epuizează pe acțiuni şi prestări inspirate pe conținutul cererii, şi mai puțin pe natura problemei care i-a dat naştere. Prin urmare, o agendă administrativă privind îmbătrânirea activă nu ar trebui doar să urmeze preferințele implicite ale populației, ci ar trebui de asemenea să modeleze aceste preferințe, astfel încât, un stil de viață implicând îmbătrânirea activă să devină o normă socială acceptată pe scară largă. De fapt, schimbarea atitudinilor şi a opiniilor referitoare la vârstă şi îmbătrânire ar trebui considerată una dintre cele mai importante componente ale Strategiei privind îmbătrânirea activă (Banca Mondială, 2014, p. 28).

Legislația din domeniul administrației publice şi cea referitoare la valorificarea autonomiei locale indică competențele şi responsabilitățile autorităților locale ce vizează persoanele vârstnice. Urmare a reformelor privind descentralizarea, administrația publică locală a devenit responsabilă cu organizarea unui număr foarte mare de servicii. Extrema variabilitate a solicitărilor, care implică adesea soluții neprevăzute de practică administrativă, conduc la necesitatea unor intervenții inovatoare. E necesar a reține însă, că nu orice nevoie sau problemă devine cerere pentru sistemul de asistență socială (Zamfir E. , 2015, p. 102). În România putem vorbi despre o raportare excesivă la nevoia de protecție socială, neglijând componenta furnizorilor de bunăstare.

Fără a ignora paradigma medicală, politicile pentru persoanele vârstnice trebuie să fie orientate către măsuri care să permită acestora să-şi exercite capacitatea de a consuma atât cât este necesar pentru a depăşi limita sărăciei şi a satisface nevoile de bază asociate vârstei. Pentru elaborarea politicilor sociale referitoare la îmbătrânire şi la şi persoanele vârstnice se impune luarea în considerare a tuturor aspectelor care să răspundă nevoilor din perspectivă medicală, juridică, administrativă, economică, socială, gerontologică. S-ar putea ca printre cererile vârstnicilor să nu se regăsească şi cereri privind mai multe instrumente de cunoaştere, de comunicare, pentru a participa activ la aspectele concrete ale vieții cotidiene din comunitatea de apartenență. Provocarea şi „oferta" de astfel de cereri ar

trebui însă să aparţină responsabililor de politici publice, iar pe agenda administrativă să se regăsească nu doar soluţii de tip medical sau ajutoare sociale. Un curs de educaţie pentru sănătate sau un laborator teatral vor constitui măsuri realmente necesare şi binevenite, nu doar educative. Eurobarometrul special referitor la îmbătrânirea activă (Banca Mondială, 2014) arată că îmbunătăţirile cele mai necesare pentru ca mediul local să devină mai favorabil vârstnicilor sunt: (1) mai multe facilităţi pentru ca persoanele vârstnice să se menţină în formă şi sănătoase; (2) transport public mai bun; (3) drumuri şi siguranţă rutieră mai bune; şi (4) mai multe zone publice, ca de exemplu parcuri (Banca Mondială, 2014, pp. 27-28). Este o dovadă a faptului că cetăţenii conştientizează că, cu cât setul de servicii universaliste va fi mai extins, cu atât nevoia de servicii de asistenţă socială va fi mai redusă.

Note:

[1] Cuvântul este creat de Robert N. Butler, director la National Institute on Aging (Maryland, SUA). Ageismul se referă la o ideologie sau un set de credinţe care afirmă că persoanele dintr-o anumită grupă de vârstă sunt inferioare sau au atribute negative şi pot fi dominate şi exploatate din cauza vârstei. A se vedea: Sullivan, Thomas J., Introduction to social problems, Ediţia a zecea. Pearson, 2016, p. 243.

[2] Cuvântul „vârstnicism" tradus prin îmbătrânire este introdus de profesorul Septimiu Chelcea, care a făcut o analiză psiho-sociologică asupra discriminării persoanelor în vârstă, la prima Conferinţă Naţională de Psihologie Socială, Iaşi, 22-24 septembrie 2006. Revista de Psihologie Socială nr. 35(I)/2015, p. 63.

[3] Elementele indicatorului de îmbătrânire activă plasează România pe locul 20. Cea mai bună clasificare este pentru elementul „Rate de ocupare până la vârsta de 55 de ani 59", cele mai nefavorabile locuri sunt pentru „Participarea socială" şi „Capacitate şi mediu care permit îmbătrânirea activă" (World Bank, 2014, p.27).

Loteria ca instituţie şi serviciu public

Percepţia generală a publicului cu privire la loterii este că acestea sunt adevărate afaceri orientate spre obţinerea unui profit maxim posibil. Cu toate acestea, elementul de risc, care este esenţial în această activitate, nu îi înlătură caracterul economic şi social. Trebuie remarcat faptul că, în cazul în

care loteriile sunt plasate în primul rând sub controlul statului, un obiectiv important este acela de a strânge cât mai mulți bani posibil pentru trezoreria statului. Acest obiectiv este uneori menționat în mod explicit în legislație şi adesea în rapoartele anuale ale agențiilor loteriei, cât şi în studiile guvernamentale.

Loteria este o instituție cu origini îndepărtate, răspândită astăzi în întreaga lume. Deşi există şi excepții, majoritatea statelor a legiferat instituția loteriei. Mai mult, este o instituție, aproape în exclusivitate monopolizată de stat. Esența acesteia rezidă în vânzarea de către o structură organizatoare, de obicei guvernul, ocazional întreprinderi private sau organizații caritabile, a unui bilet care oferă posesorului o recompensă monetară potențială. Din perspectivă etică, morală şi politică, loteriile continuă să fie supuse criticilor pentru că profită de consumatorii neinformați, care nu înțeleg şansele reale de a câştiga şi cât de puțini bani (în raport cu alte forme de jocuri de noroc) sunt returnați ca premii. Percepția generală despre loterii este că acestea „vând vise"(Simon, 1998). Cumpărând un bilet la loto, jucătorii pot visa cu ochii deschişi despre câştiguri fabuloase, despre cum ar cheltui câştigurile etc. Un alt motiv pentru care oamenii joacă la loterie este distracția şi divertismentul implicat, asemenea sportului pentru amatori.

Având în vedere această percepție generală, adevăratele caracteristici ale instituției loteriei rămân necunoscute pentru majoritatea jucătorilor. Foarte puțini jucători cunosc faptul că instituția loteriei este puternic determinată de veniturile generate de jocurile de loterie şi că elementul de hazard inerent acestei activități nu înlătură caracterul economic al acesteia. Pe lângă faptul că aduce jucătorilor, dacă nu întotdeauna un câştig, cel puțin speranța unui câştig, aduce şi un profit organizatorului. Loteriile sunt, în fapt, organizate în scop lucrativ de către persoane de drept privat sau de persoane publice. Veniturile din jocurile de la loterie sunt deseori destinate cheltuielilor pentru activități din domeniul educației, recreere, arte etc.

Interesul academic şi ştiințific față de această instituție este alimentat de faptul că loteria este un serviciu public la fel de valoros ca orice alte servicii publice, şi proiectarea acestuia trebuie să răspundă standardelor de eficiență şi eficacitate. Pentru economişti este un fel de „laborator experimental", care permite explorarea teoriilor microeconomice şi comportamentul consumatorului (Coughlin et al., 2006, p. 171). Adesea economiştii privesc loteriile din două perspective: ca marfă de consum sau

ca sursă de venit public. Ca marfă, loteria se remarcă prin penetrarea largă a pieței şi creştere rapidă. Ca sursă de venit public, loteriile reprezintă o fracțiune destul de modestă a veniturilor în statele care le gestionează, dar sunt totuşi una dintre cele mai vizibile activități ale guvernelor (Clotfelter & Cook, 1990, p.105). Fiind o sursă de venituri guvernamentale, chiar şi decidenții politici sprijină politicile de loterie. Utilitatea lor rezidă în îmbunătățirea bunăstării fiscale a statului (Coughlin et al., 2006, p. 171) Denumite uneori impozit „ascuns" (Brittan, 1999), „impozit pe speranță" sau „impozit asupra săracilor" (Hansen et al. 2000), guvernele satisfac o „cerere", determinând indirect cetățenii să plătească acest tip de impozit mai degrabă decât un impozit instituit permanent asupra tuturor rezidenților statului (Hadzi-Miceva-Evans, 2010). Astfel, loteriile sunt un mijloc mai atractiv din punct de vedere politic de a genera venituri suplimentare, decât creşterea bazelor de impozitare (Coughlin et al., 2006, p.165). Cumpărarea unui bilet de loterie este un act voluntar, dar generează în acelaşi timp venituri suplimentare şi alternative, necesare pentru a atinge obiective de politică publică. Aceste venituri sunt apoi utilizate pentru finanțarea diferitelor proiecte, în special, în educație şi infrastructură. Sociologii şi antropologii sunt interesați de consecințele intenționate şi neintenționate ale instituției, de importanța structurilor sociale în explicarea jocurilor de noroc (Adams, 1996; Beckert & Lutter, 2013; Hart, 2013; Bloch, 1951). Oamenii de ştiințe sociale sunt de acord că există o relație inversă între poziția socio-economică şi jocul la loterie. Persoanele cu venituri mici îşi cheltuiesc o parte mai mare din veniturile lor pe bilete de loterie decât cele cu venituri mai mari (Beckert & Lutter, 2009, 2013). Alți autori se întreabă dacă utilizarea „faptelor bune" ca justificare pentru promovarea loteriilor este adecvată, mai ales atunci când acele „fapte bune" reprezintă un procent relativ mic. O cauză bună poate fi susținută făcând direct o donație, fără a cumpăra un bilet de loterie (Hadzi-Miceva-Evans, 2010).

Argumentele instituționalizării

În sens larg, loteria reprezintă un mecanism de alocare care atribuie orice - de la drepturi de proprietate la pedepse întâmplătoare. În sens restrâns - o formă de jocuri de noroc, în care un număr mare de oameni cumpără şanse, numite bilete de loterie (Willmann, 1999). La originea cuvântului se află vechiul cuvânt german *hleut*, (ale cărui versiuni pot fi

găsite în majoritatea limbilor germanice şi romanice, *lot* în engleză şi franceză, *Los* în Germană şi *lote* în spaniolă). Înseamnă o parte dintr-un întreg care urmează să fie distribuită. Enciclopedia britanică defineşte loteria ca o procedură de distribuire a ceva între un grup de oameni prin tragere la sorți sau la întâmplare (britannica.com).

Dovezi ale existenței loteriei pot fi găsite în Vechiul Testament. Primele însemnări ale unei loterii datează din perioada dinastiei chinezesti Han, între 205 şi 187 î.e.n. Se crede că aceste loterii au ajutat la finanțarea Marelui Zid Chinezesc. Împărații romani au utilizat jocurile de noroc pentru divertisment. În timpul domniei Împăratului Roman Augustus Caesar, fondurile obținute din loterie se foloseau pentru repararea oraşului Roma, iar câştigătorii primeau cadouri sub forma unor articole de valoare inegală. Cea mai veche loterie publică consemnată este cea din oraşul olandez Sluis, în 1434. Oraşe din Flandra organizau loterii publice pentru consolidarea fortificațiilor şi pentru ajutorarea oamenilor săraci. Au fost folosite pentru alocarea drepturilor de proprietate, atribuirea de locuri de muncă nepopulare şi soluționarea litigiilor legale (Willmann, 1999).

În a doua jumătate a secolului al XVIII-lea, în majoritatea statelor europene, loteriile au existat ca sursă obişnuită de venituri, chiar dacă au întâmpinat o acerbă opoziție religioasă şi morală. Se spunea că loteriile încurajau gândirea blasfemică şi superstițioasă, făcându-i pe oameni să creadă că ar putea testa planurile lui Dumnezeu asupra destinului lor, alegând numerele potrivite. Loteriile au fost învinuite pe scară largă pentru sărăcie şi criminalitate, deoarece mulți oameni, în special oamenii needucați, nu au putut să-şi controleze instinctele de jocuri de noroc odată ce au căzut sub vraja lor. Din aceste considerente, loteriile ar trebui să fie eradicate sau, cel puțin, făcute inaccesibile oamenilor săraci (Garvía, 2007, p. 622).

Astăzi, în majoritatea cazurilor, loteriile din Europa şi din întreaga lume sunt o formă de joc, oferită public. În anii 1990, piețele jocurilor de noroc s-au extins semnificativ şi a existat o presiune clară a pieței asupra guvernelor naționale pentru a trata loteriile ca pe o piață liberă în economia divertismentului. Acest lucru contrazice politicile tradiționale în care piețele jocurilor de noroc sunt strict reglementate de stat şi, în multe cazuri, sunt chiar operate de monopolurile de stat. Concurența directă pe piață a fost descurajată din cauza preocupărilor legate de dependență şi criminalitate. Astfel, în pofida liberalizării pieței, majoritatea loteriilor europene continuă

să fie monopoluri strict controlate de stat. În majoritatea cazurilor, o agenţie de stat operează loteria. Există şi situaţii în care organizaţiile societăţii civile au drepturi de monopol la una sau mai multe loterii naţionale. Ţări precum Grecia, Irlanda şi Malta şi-au privatizat loteria naţională sau au acordat licenţe exclusive operatorilor din sectorul privat (Gidluck, 2018, p. 138).

Folosind cadrul etic al deciziilor, Elizabeth McAuliffe (2006, p. 367) evaluează loteriile şi concluzionează că nici politica şi nici etica nu le susţin ca o activitate adecvată pentru guvern. Inutilităţii loteriilor, argumentată de sociologi, dar şi de unii economişti (Garvía, 2007) îi este contrapus totuşi un argument de natură economică – cel al economiei de scară. Loteriile care profită de economiile de scară sunt mai eficiente şi produc un surplus net mai mare. Analiza costurilor administrative (gestionarea loteriei, achiziţionarea de consumabile, operaţiuni tehnice şi publicitate.) indică faptul că în loteriile de stat există economii de scară. Economiile de scară există atunci când costul mediu al furnizării unui bun sau serviciu scade pe măsură ce numărul de bunuri sau servicii furnizate creşte, permiţând repartizarea costurilor generale pe o bază mai mare (McCrary, & Condrey, 2003, p. 696).

Obiectivul primar al loteriilor este de a acumula cât mai multe resurse financiare pentru trezoreria statului. Studii în domeniu concluzionează că maximizarea veniturilor este probabil mai importantă decât obiective precum minimizarea regresivităţii unei „taxe” a loteriei (Johnson, 1979, p.101, Nibert, 2000). În majoritatea ţărilor statul deţine monopol legal, acţionând adesea ca autoritate de reglementare, operator şi beneficiar al loteriilor de stat. În plus faţă de loteriile de stat, aproape fiecare ţară din Europa are loterii de caritate la scară mică, organizate frecvent de cluburi şi asociaţii.

Doar un număr mic de loterii de caritate private există la nivel naţional, deoarece majoritatea ţărilor protejează loteriile naţionale ca monopoluri de stat (Gidluck, 2018, p. 135).

Modele de implicare socială

Loteriile de stat din Uniunea Europeană (UE) sunt obligate prin lege să efectueze plăţi către societate. În medie, o loterie autorizată de stat în UE restituie societăţii drept plăţi obligatorii (fără a include sponsorizări), 64% din fiecare euro pe care îl câştigă (Taxation and Customs Union, 2020).

Distribuția încasărilor de la loterie pentru susținerea activităților sociale diferă de la stat la stat. Cel mai bun model sau mecanism pentru o anumită țară depinde de scopul loteriei şi de contextul în care funcționează. Practicile existente pot fi încadrate în cel puțin trei modele:

1. Un organism guvernamental, nivelul şi domeniile de sprijin sunt stabilite prin lege şi / sau hotărâte în fiecare an de către guvern (de exemplu, Croația, Danemarca, Finlanda, Suedia);
2. Entități distincte de guvern sau de operatorul de loterie (de exemplu, Marea Britanie, Africa de Sud, Noua Zeelandă). Domeniile şi nivelul de sprijin pot fi decise prin lege sau de către guvern, dar deciziile privind subvențiile individuale sunt luate de un organism independent (acesta poate fi unul guvernamental).
3. Operatori de loterie (de exemplu, Croația, Republica Cehă, România, Serbia, Slovenia Aceştia decid asupra nivelului şi tipului de sprijin în principal ca parte a programelor lor de responsabilitate socială corporativă (Costache, 2013, p. 178). Cu toate acestea, în Franța, operatorii care obțin o licență trebuie să participe la finanțarea sportului de bază printr-o impozitare progresivă a mizelor.
4. Distribuție prescrisă de lege. Decizia cu privire la cine va fi beneficiarul loteriei nu este luată de un anumit organism, ci este prevăzută de lege (ex: Macedonia) (Hadzi-Miceva-Evans, 2010).

O altă clasificare o propune Kingma (2008), criteriul de bază fiind gradul în care societatea civilă, întreprinderile din sectorul privat sau guvernul sunt implicate în operațiunile şi distribuirea beneficiilor de la loteriile de stat. Autorul însă precizează că modelele de reglementare nu sunt niciodată definite în mod clar sau se exclud reciproc. În practică, diferite principii de reglementare concurează, coexistă şi operează împreună, fiind adesea ambigue şi incoerente (p. 455). Luând în vedere precauția formulată de Kingma, se conturează trei modele:

Modelul A: guvernul atribuie un grad ridicat de discreție unui sector al societății civile, atât în funcționarea loteriei, cât şi distribuirea profiturilor;

Modelul B: loteria este operată de o agenție în care statul este acționar majoritar sau unde oferă reguli foarte stricte operatorilor privați autorizați în numele statului şi modul în care vor fi direcționate veniturile din loterie.

Modelul C: eforturile de a face cunoscut modul în care beneficiază societatea de veniturile din loterie sunt limitate sau inexistente.

Se estimează că, fără loteriile naționale, societatea europeană, cultura şi bunăstarea ar fi cu 21 de miliarde de euro mai sărace (www.european-lotteries.org).

Vocația socială şi filantropică a Loteriei Române

Cu origini în sec. al XIX-lea, conceptul de responsabilitate socială a evoluat, inițiativele „responsabile" ale companiilor fiind denumite printr-o varietate de termeni: corporate citizenship, corporate philantropy, corporate societal marketing, community affairs, community development etc. (Barbuta et al., 2014). Indiferent de termenul utilizat şi definițiile avansate, esența de bază a responsabilității sociale se fundamentează pe principiul „să fii bine făcând bine" (Rawlins, 2005, p. 214), un laitmotiv al ordinii sociale (Costache, 2016, p. 17) şi al dezvoltării sustenabile a societății.

În România, adoptarea unui comportament responsabil social are caracter voluntar. Din perspectiva definițiilor multidimensionale care schițează responsabilitățile economice, juridice, etice filantropice, loteria poate fi considerată o excepție: Loteria Română, în calitate de persoană juridică desfăşoară activitate de interes public național în domeniul jocurilor de noroc, în scopul realizării cadrului organizat pentru satisfacerea cererii naturale de joc în rândul populației şi crearea fondurilor necesare finanțării obiectivelor de interes public național (Statutul Companiei Naționale „Loteria Română" – S.A.). Aşa cum se poate observa, crearea fondurilor necesare finanțării obiectivelor de interes public național reprezintă unul din obiectivele statutare ale companiei.

Înființarea unei loterii de stat în România, prin subscripții bancare şi individuale, datează din 1906. Gheorghe Grigore Cantacuzino, preşedintele Consiliului de Miniştri, susținea că „Loteria e cerută imperios de moravurile poporului", „Trebuie să găsim un izvor care să producă mult, fără a apăsa lumea, fără a nedreptăți pe cineva" (Rapeanu, 1999).

Prima tragere a avut loc la 10 martie 1908. Încă de la înființare, a direcționat către societatea civilă fonduri destinate pentru realizarea unor obiective bine stabilite. Ca şi în alte țări europene la acea dată, statul român şi-a întărit rolul în plan social prin realizarea unor proiecte din fondurile loteriei, îndeosebi în domeniul sănătății şi ocrotirii sociale, culturii sau în domeniul lucrărilor publice. Au fost construite aşezăminte de binefacere, a fost finanțată publicarea unor lucrări culturale de referință. Din redevențele

încasate, statul a construit spitale. De fapt, vocația filantropică a loteriei era afirmată încă din 1883, înainte ca aceasta să fi devenit instituție de stat. Legea Loteriilor, promulgată de regele Carol I, autoriza loteriile „numai în scopuri de binefacere sau numai în vedere de a încuraja artele", urmărindu-se „emulația" pentru artiştii lipsiți de mijloace, „scăpându-i-i de mizerie sau facilitându-le studiile".

Din veniturile Loteriei au fost finanțate, în anii care au urmat, mai multe spitale din țară, precum şi o serie de programe de combatere a tuberculozei şi sifilisului. Catedrala Sf. Iosif din Bucureşti, construirea Ateneului, volumul de debut al lui Emil Cioran „Pe culmile disperării" (1934), sunt alte exemple relevante în istoria Loteriei Române.

În perioada regimului comunist, loteria a încetat să mai aibă un rol social, iar scopul inițial al acestei instituții a fost trecut sub tăcere. Sumele generate de loterie s-au constituit ca surse extrabugetare la bugetul de stat. Această practică a rămas neschimbată, în linii mari, până în prezent. Chiar dacă formularea *„atragerea unei părți din disponibilitățile băneşti ale populației, pe baza liberului consimțământ, în vederea creării fondurilor necesare finanțării unor obiective de interes public şi atribuirii de câştiguri participanților la jocurile organizate*" (O.U.G. nr.159/1999 fără modificări) nu mai apare în mod expres după modificarea legislației, esența a rămas aceeaşi. Acest obiectiv este uneori menționat în mod explicit în legislație şi în rapoartele anuale ale agențiilor de loterie.

În prezent, Loteria Română are statut de societate comercială pe acțiuni (Compania Naționala „Loteria Română" - S.A.), acțiunile fiind deținute în totalitate şi în mod exclusiv de statul român. Calitatea de acționar unic este deținută de Ministerul Economiei, Antreprenorialului şi Turismului. Chiar dacă profiturile înregistrate sunt încă sub nivelul înregistrat în anul 2014 (100 mln lei profit), Loteria rămâne a fi una dintre companiile profitabile. În 2018 cifra de afaceri a ajuns la 1mlrd.lei, în creştere cu 14% față de anul 2017. Rata autonomiei financiare înregistrează valori apropiate de 1, iar rentabilitatea economică şi financiară este în creştere (https://www.loto.ro/).

Repartizarea profitului companiei pentru finanțarea obiectivelor de interes public național se realizează potrivit reglementărilor legale. După 1989, aceste reglementări au fost frecvent modificate. Astfel, potrivit reglementărilor din anul 2001 societățile naționale, companiile naționale şi

societăţile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat au obligaţia sa vireze dividendele la instituţia publică implicata (OG 64/2001). Începând cu anul 2004, prin derogare de la prevederile Ordonanţei Guvernului nr. 64/2001, profitul net anual aferent activităţii de pronosticuri sportive se varsă la Agenţia Naţionala pentru Sport pentru finanţarea activităţii sportive, inclusiv Comitetului Olimpic Român şi Federaţiei Române de Fotbal; minimum 60% sunt virate pentru finanţarea construcţiei de locuinţe pentru tineret şi săli de sport, pentru Arena Sportivă Polivalentă şi Sala Naţională Sportivă Polivalentă, sume care se varsă la Ministerul Transporturilor şi Infrastructurii (OUG 195/2001 actualizată).

Analiza reglementărilor arată că sportul, cultura şi cinematografia sunt domenii a căror activitate, în sens financiar, a fost susţinută direct de către Loteria Română. O cotă de până la 40 % era virată pentru susţinerea mişcării sportive, Administraţia Fondului Cultural Naţional beneficia de 2% din încasări, ceea ce constituia aproximativ 90-95% din totalul bugetului pentru finanţarea proiectelor culturale şi editoriale, Fondul cinematografic – de 4% din profitul anual realizat. Susţinerea directă a fost anulată în 2009, urmare a unei directive europene care prevede vărsarea tuturor încasărilor instituţiilor publice la bugetul de stat.

Urmare a modificărilor operate în legislaţie, în special după aderarea României la Uniunea Europeană, activitatea de sponsorizare a Loteriei Române se realizează în condiţiile unui amplu cadru de reglementare, constituit din legi, ordonanţe de guvern şi reguli interne. Din fondul de sponsorizare, aprobat anual în bugetul de venituri şi cheltuieli, sunt finanţate iniţiative sociale şi umanitare. Compania precizează în mod expres domeniile şi beneficiarii. Deşi toate domeniile sunt de interes general, acestea sunt clasificate în domenii de interes primar, secundar şi redus.

Tabelul 7. Domenii şi beneficiari ai Loteriei Române

Domenii de interes primar	Domenii de interes secundar	Domenii de interes redus
Activităţi: medico-sanitare educative şi învăţământ culturale artistice sportive sociale şi comunitare, de asistenţă şi servicii sociale, umanitare	Activităţi: filantropice ştiinţifice protecţia drepturilor omului protecţia mediului;	religios-culte întreţinere, restaurare, conservare monumente istorice alte activităţi conform legii

În categoria beneficiarilor se poate regăsi a) orice persoană juridică, cu condiția ca aceasta să fie fără scop lucrativ şi desfăşoară activități în România în domeniile de interes menționate anterior; b) instituții şi autorități publice, inclusiv organele de specialitate ale administrației publice; c) emisiuni ori programe ale organismelor de televiziune sau radiodifuziune, precum şi cărți ori publicații din domeniile de interes primar, secundar şi redus.

Sponsorizarea se realizează în baza unei cereri depuse de către solicitant. O comisie de analiză şi selecție examinează oportunitatea finanțării. Periodic, Loteria Română poate să organizeze jocuri de noroc în scopul obținerii de fonduri destinate finanțării unor obiective de interes public național (OUG 159/1999). Un exemplu în acest sens îl reprezintă fondul pentru finanțarea construcției de locuințe pentru tineret şi săli de sport (OUG nr. 20/2005). În perioada 2009-2019 Loteria Română a sponsorizat 217 activități, în valoare de 4.441.500 ron.

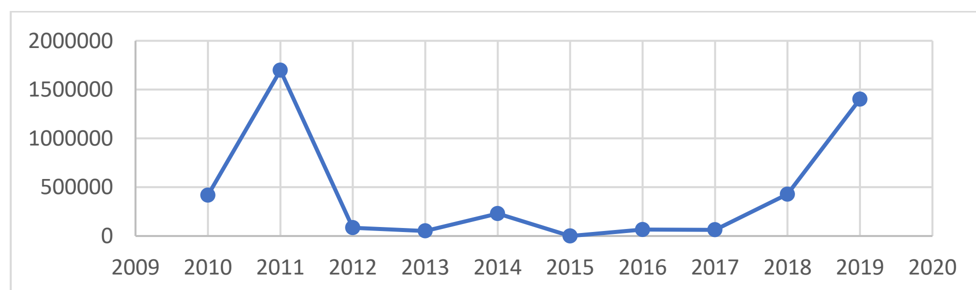


Diagrama 4 *Valoarea sponsorizărilor Loteriei Române (2010-2019)*
Sursa: https://www.loto.ro/info-loto/Sponsorizari/Activitatea_de_sponsorizare.html

Graficul demonstrează o distribuție inegală a sumelor alocate activităților de sponsorizare. Cea mai mică sumă s-a alocat în 2013 (52.000 ron). În anul 2015 nu au fost încheiate contracte de sponsorizare deoarece C.N. Loteria Romana S.A. nu a avut alocat buget pentru acțiuni de sponsorizare. Cel mai mare buget destinat sponsorizărilor s-a valorificat în anul 2011 (1.697.500 ron) şi 2019 (1.402.000 ron). Cea mai mare pondere a sponsorizărilor vizează activitățile din categoria „Domenii de interes primar" – 73%, urmate de activitățile din categoria „Domenii de interes secundar" – 18% şi 9% pentru activități din categoria „Domenii de interes redus".

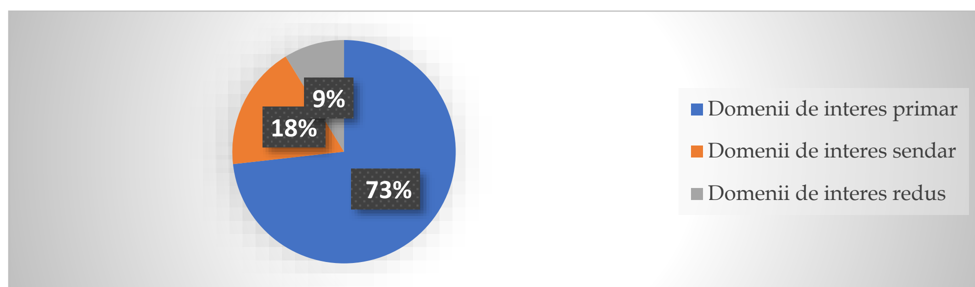


Diagrama 5 *Ponderea sponsorizărilor pe domenii de interes*
Sursa: https://www.loto.ro/info-loto/Sponsorizari/Activitatea_de_sponsorizare.html

Beneficiarii activităților de sponsorizare sunt în special asociațiile şi fundațiile fără scop lucrativ cu activitate în domeniile asistenței sociale, culturii, sportului, etc (174 de contracte). Activitățile sponsorizate se regăsesc în toate domeniile de interes pentru Loteria Română. Numărul de contracte de sponsorizare încheiate cu instituții publice este mult mai redus.

Un număr important dintre contractele de sponsorizare au avut ca scop finanțarea de lucrări de artă sau de reparații la diverse aşezăminte religioase (mănăstiri şi parohii), precum şi finanțarea cazurilor umanitare pentru efectuarea de tratamente în străinătate.

Seria de loz „SMURD" şi Loteria bonurilor fiscale (2011) sunt două inițiative prin care Loteria Română se raliază principiilor responsabilității sociale. Seria de loz „SMURD" a fost lansată pentru susținerea acțiunii cu caracter umanitar „2% pentru SMURD". Loteria bonurilor fiscale este gândită ca măsură pentru combaterea evaziunii fiscale şi reducerea economiei subterane.

În anul 2020 şi în primele 10 luni ale anului 2021, Loteria Română s-a implicat şi în proiecte ce vizează susținerea unor activități de gestionare a efectelor produse de pandemie. Contribuția la crearea *Fondului pentru Vârstnici* şi Loteria de vaccinare sunt două proiecte în acest sens. Finanțarea oferită de Loteria Română a susținut organizarea la nivel național a serviciul social *Telefonul Vârstnicului*, unul din cele patru componente ale proiectului *Fondului pentru Vârstnici*, inițiat de Fundația Regală Margareta a României prin care se oferă ajutor material pentru 100 de persoane vârstnice cu un trai precar (https://www.frmr.ro/fondul-pentru-varstnici/). Loteria de vaccinare a fost organizată prin ordonanță de guvern (OG nr. 19/2021) ca măsură pentru încurajarea vaccinării. Persoanelor cu schemă completă de vaccinare le-au fost acordate de premii în bani. Proiectul s-a bucurat de

succes: în prima săptămână, la loteria vaccinării s-au înscris 518.887 de români, în cea de-a două 825.283. Până în luna octombrie, când a avut loc prima extragere lunară, 406 persoane au obținut câştiguri în valoare de 10 000 ron (400 persoane), 100.000 ron (5 persoane) şi 300.000 ron (1 persoană).

Reglementările actuale prevăd virarea dividendelor în bugetul de stat. În pofida unui profit brut oscilant (fig.1), Loteria Română virează bugetului de stat dividende de peste 26 mln euro.

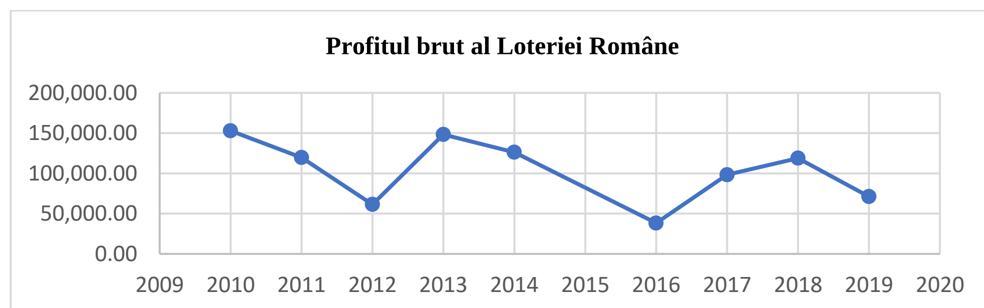


Diagrama 3 *Profitul brut al Loteriei Române*

România, alături de Finlanda, Germania, Țările de Jos, Polonia, Portugalia şi Suedia, este una dintre țările cu țările cu monopol public asupra loteriei (Nikkinen, 2014, p. 10,). Ministerul Economiei, Antreprenorialului şi Turismului controlează activitățile de jocuri de noroc ale țării. Menținerea loteriei sub monopolul statului poate fi justificată prin cel puțin două argumente: prevenirea activităților criminale, şi/sau evidențierea cauzelor caritabile finanțate din jocurile de noroc (Marionneau, 2015, p. 295).

Tentativa de privatizare a Loteriei Române în 2005 a eşuat. Privatizarea prevedea ca 32% din acțiunile Loteriei să fie deținute de alți acționari decât statul, scopul fiind transferul a 20% din capitalul companiei către Fondul Proprietatea, un fond creat în 2005 pentru a asigura resursele financiare necesare despăgubirii persoanelor expropriate în mod abuziv. Inițiativa de privatizare a loteriei a fost considerată oportunistă, „atipică" pentru o activitate ce „comercializează iluzii". Liderii politici care au respins inițiativa au insistat asupra faptului că loteria este o instituție strategică pentru un stat „mai bogat şi mai fericit". Dreptul de a „comercializa cu iluzii" trebuie să revină în mod exclusiv statului, iar profitul din această activitate, la discreția guvernului, trebuie direcționat pentru rezolvarea diverselor probleme în domeniul sănătății, culturii, învățământului (Stenograma şedinței senatului din 22 martie, 2006).

Loteria Română este membru obişnuit în Asociația Europeană a Loteriilor de Stat şi Toto, denumită în general „Loteriile Europene" (EL). Calitatea de membru al acestei asociații obligă la un angajament foarte clar de a menține atât generarea de profit, cât şi preocupările sociale în interesul societății.

Evoluția pozitivă a veniturilor Loteriei Române arată foarte clar că maximizarea veniturilor, motivează menținerea acesteia în sistemul serviciilor publice. Principala justificare în legislația română este satisfacerea cererii naturale de joc într-un cadru organizat şi crearea de fonduri necesare pentru finanțarea obiectivelor de interes public național.

În pofida multiplelor modificări legislative, Loteria Română îşi păstrează vocația filantropică. Finanțarea sportului profesionist şi neprofesionist, activitățile socio-culturale, întreținerea, restaurarea aşezămintelor religioase, susținerea cazurilor umanitare sunt principalele domenii în care Loteria Română este prezentă cu sprijin suplimentar. Dimensiunea filantropică este vizibilă în special prin activitățile de sponsorizare, contribuția directă la crearea de fonduri fiind înlocuită cu virarea dividendelor în bugetul de stat. Normele privind activitatea de sponsorizare ale Loteriei Române, precum şi domeniile de interes şi modalitatea de solicitare a sponsorizărilor, sunt stabilite în conformitate cu legislația în vigoare. Este un model simplist, ce pare a funcționa după principiul „primul venit, primul servit". Modelul este clar doar în privința domeniilor ce pot fi susținute prin contracte de sponsorizare şi a condițiilor formale ce trebuie îndeplinite de către solicitant, fiind recomandate criterii specifice pentru fiecare domeniu de interes.

În mod cert, instituționalizarea şi legitimarea loteriei este determinată de un cumul de factori interni, pe care decidenții politico-administrativi îi invocă în notele de fundamentare. Apelul la tradiție, interesele economice şi politice, dar şi contextul sociocultural sunt factori puternici ce legitimează loteria. Factorii interni includ contextul politic, utilitatea instituției, sănătatea fiscală a statului, grupurile de interese şi cadrul normativ. Acestora se adaugă şi presiunea reglementărilor europene. Imitarea (McCrary, & Condrey 2003, p. 692) şi importul instituțional, de asemenea, determină configurarea instituției loteriei. În cazul României, trei factori explică instituționalizarea loteriei: 1) sănătatea fiscală a statului, 2) imitarea, în perfectă sinergie cu 3) predispoziția socială către jocuri de noroc a populației.

Învinuite la scară largă pentru sărăcie şi criminalitate, şi întâmpinând opoziție acerbă din partea bisericii, instituția loteriei a supraviețuit de-a lungul secolelor (Garvía, 2007, p.622). Indiferent de forma juridică de organizare, toate loteriile gestionează activități de care se profită. Îndeplinirea standardelor de eficiență, rentabilitate economică, corelate cu implicațiile sociale constituie, poate, cele mai mari provocări ale sistemelor de loterie din toate timpurile.

KITSCH-UL – UN EFECT AL PUTERII DISCREȚIONARE?

Argument pentru judecata estetică a administrației publice

A vorbi despre kitsch în administrația publică, fenomen asociat cu precădere artelor, pare oarecum neconvențional. Însă, doar câteva afirmații precum „nu există nici un domeniu de activitate în care kitsch-ul să nu poată pătrunde, într-o formă sau alta" (Moles, 1980, p. 177), „kitsh-ul se poate aplica în sens peiorativ (...) oricărui lucru supus judecății de gust„ (Călinescu, p. 239), „nimeni nu scapă de kitsch, pentru ca absolut toți oamenii au momente de mediocritate, lene, prostie, indolență" (Crisbasan, *apud* Ancuța, 2006), „kitsh-ul este o categorie estetică, dar şi o prezentă socială continuă, ca fațetă a realității sau a consumului" (Dâncu, 2015), le-am considerat suficiente pentru a studia fenomenul şi în domeniul administrației publice. Un argument care ar susține punerea sub judecata gustului activitatea administrației publice ar fi faptul că administrația publică, în general, este considerată deopotrivă activitate, ştiință şi artă (Waldo, 1955, Lynn, 1996). Marshall Dimock (1983) susține că administrația publică este chiar mai mult decât o ştiință şi mai mult decât o artă: este o filozofie.

În „The social construction of public administration: interpretive and critical perspectives" (2006) Jun argumentează că proiectarea incrementală este o manifestare a administrării ca artă şi, metaforic apreciază că „Arta administrativă poate fi văzută ca atingerea obiectivelor lor în mod simfonic, ascultarea sunetelor, simțirea senzației situației, punerea în armonie a elementelor complexe şi interpretarea produsului total ca o unitate."(p. 73). În acest proces, „arta" provine din însăşi provocările create de activitățile în care „artistul-administrator" este angajat. Procesul este adaptativ, implicând

relaţia subiectivă a administratorului cu lumea externă, leadership eficient, abilităţi politice şi design artistic; procesele organizaţionale includ coordonare, compromis şi atenţie pentru o serie de nevoi organizaţionale şi strategii de supravieţuire. Cei care consideră administraţia publică artă presupun că fiecare actor percepe şi interpretează o problemă în conformitate cu propriul lui interes. Astfel, interpretarea realităţii sociale depinde de cine percepe şi în ce context. Această viziune subiectivă nu înseamnă că elementele obiective ale unei situaţii sunt lipsite de importanţă. Actorii, iau în considerare punctele de vedere ale altora, în formularea sau reconstruirea ideilor lor originale. Conştiinţa comună a actorilor poate oferi în cele din urmă un numitor comun pentru identificarea şi definirea naturii unei anumite probleme. Prin împărtăşirea gândurilor şi experienţelor, participanţii încep să dea structură şi semnificaţie problemelor care au fost anterior de neînţeles. Acest proces constituie baza pentru învăţare, explorarea alternativelor viitoare şi evaluarea strategiilor de acţiune.

Emanciparea în putere publică a administraţiei publice o face şi mai vulnerabilă în faţa kitsch-ului. Înzestrată cu prerogativele dreptului public, administraţia publică trebuie să răspundă simultan la două provocări: prima provocare o reprezintă identificarea celui mai bun mod de a transpune în practică organizarea şi executarea în concret a legii, cea de-a doua provocare presupune asumarea unui rol activ în structurarea proceselor sociale şi administrative, pentru a dezvolta politici şi decizii satisfăcătoare pentru satisfacerea interesului public. Dacă în primul caz, ceea ce i se solicită administraţiei este să proiecteze acţiunea publică, astfel încât legea să fie respectată, cea de-a doua provocare presupune soluţii organizaţionale punctuale, adaptate circumstanţelor reale. Însă, imposibilitatea cunoaşterii depline a situaţiei, precum şi articularea cererilor cetăţenilor în condiţii de „hipercomplexitate", complică sau chiar face imposibilă luarea deciziilor publice raţionale (Jun, 2006, p. 8). Astfel, mandatele de autoritate publică, despre care Giddens spune că sunt o importantă resursă de putere (1997), vor căuta să fie „protejate" de deţinătorii acestora prin „înlocuitori de experienţă autentică", fenomen ce face parte din logica de bază a kitsch-ului (Samiere, 2005, p. 39). Formarea structurilor organizaţionale şi structurarea volumului de activităţi, mascarea sau negarea realităţilor neplăcute, structurarea, susţinerea şi transmiterea de acţiunii sociale semnificative, construirea, consolidarea şi transmiterea normelor etice şi politice (Samiere, 2005, p. 29) sunt câteva aspecte susceptibile de kitsch, motiv pentru care o

analiză estetică poate fi considerată un element complementar în cercetarea fenomenelor administrative.

Dincolo de calităţile specifice administraţiei publice, caracteristicile modernităţii conţin suficiente premise pentru producţia de kitsch. Un cadru favorabil este democraţia. Matei Călinescu (2005) argumentează că democraţia conduce la o coborâre a standardelor, atât în domeniul creaţiei, cât şi al consumului. A mima virtutea este lucru obişnuit în orice epocă, dar ipocrizia luxului aparţine mai cu seamă epocilor de democraţie. Omul modern într-o societate democratică ştie să se sustragă ierarhiilor sociale prestabilite şi cucereşte posibilitatea de a decide autonom. Liber de tradiţie, el îşi proiectează propriul destin, se defineşte în funcţie de unicitatea sa, nu în baza apartenenţei sau ierarhiei în care este inserat prin naştere şi tinde să redimensioneze lumea prin raportare la câmpul său de putere (Franco, *apud* Buleu, 2013, p. 48). În consecinţă, contribuie la ceea ce Alexis de Tocqueville numea ipocrizia luxului - *„numărul consumatorilor creşte, dar consumatorii bogaţi şi rafinaţi sunt din ce în ce mai rari*". Această regulă generală explică de ce şi artiştii sunt *„îndemnaţi să producă rapid o mare cantitate de bunuri imperfecte*" (Călinescu, 2005, p. 220).

Nevoia de schimbare este o altă caracteristică a modernităţii prin care poate fi explicată frenezia contemporană a consumului. Lumea modernă este valoroasă, doar că valorile sunt precare. Universul valoric este tot mai mult reprezentat de noutate, invenţie, partea materială, îmbogăţire rapidă. Omul modern se află într-o cursă continuă cu el însuşi. Altfel spus, omul modern a încetat a mai fi atent la ce construieşte şi cât produce. „Cu cât creăm mai mult, cu atât riscăm să ne vedem striviţi sub operele noastre" avertizează Gaston Berger (1973, p. 28). Nu în ultimul rând - încrederea limitată în stabilitate şi continuitate. Sentimentul foarte răspândit de instabilitate şi discontinuitate face din plăcerea imediată aproape singurul lucru „rezonabil" pentru care merită luptat. De aici, setea de consum şi întregul concept paradoxal al unei economii şi, în linii şi mai generale, al unei civilizaţii „a risipei" (Călinescu, 2005, p. 239).

Extrapolarea kitsch-ului în administraţia publică porneşte de la asumpţia că un asemenea demers poate contribui la înţelegerea fenomenelor administrative care nu sunt capturate în întregime de ştiinţele sociale. În acest sens, „suspectez" puterea discreţionară a administraţiei publice de producerea fenomenului kitsch în acest domeniu.

Atributele kitsch-ului în administrația publică

Una dintre cele mai neplăcute şi mai evazive categorii de estetică modernă (Călinescu, p. 232) – Kitsch-ul nu a putut fi surprinsă într-o definiție general-valabilă. „Complicated creature" este eticheta ce pare a fi elementul comun în toate eforturile de a o defini. Transpunerea kitsch-ului într-un concept operațional este un exercițiu sortit eşecului, motiv pentru care cei care l-au avut şi îl au în agenda studiului sunt preocupați mai degrabă nu de ceea ce este kitsch, ci de ce se înțelege prin kitsch (Brzyski, 2013). Absența unei clarificări conceptuale nu a descurajat studiul fenomenului, din contră, a alimentat ideea înlocuirii conceptualizării cu reflecții privind recunoaşterea kitsch-ului pornind de la realități şi fapte concrete. Astfel, pentru Abraham Moles, autorul „Psihologiei ktisch-ului" (1980), fenomenul social kitsch se bazează pe un anumit cadru economic. „Sursa de producție" este munca, devenită sterilă prin copiere în masă, ceea ce detaşează total ființa umană, o îndepărtează de procesul de fabricare al unor obiecte sau produse copiate la nesfârşit după un model creat de alții. Notele distinctive sunt: lipsa de autenticitate, lipsa de adevăr, mediocritate camuflată, pretenții şi afectare. Este o artă care nu pune probleme şi asigură receptorului un confort maxim spiritual, confundat cu plăcerea estetică (Moles, p. 15). Pierre Bourdieu afirmă că este inspirat dintr-o intenție necunoscută economiştilor şi esteticienilor, cea a obținerii efectului maxim la costul minim (Bourdieu, 1984, 379). În viziunea lui Binkley (2000), autor al uneia dintre cele mai recente explicații hermeneutice, kitsch-ul reprezintă „agățarea de necesități tipice a celor, ale căror viață economică este guvernată de lipsa de resurse şi alte preocupări funcționale" (136). Teoria lui Bincley este un răspuns cultural la ceea ce Anthony Giddens a definit ca fiind *Disemblendding* (Kjellman-Chapin, p. 37). *Disemblendding* este un concept introdus pentru a exprima desprinderea relațiilor sociale din contextele locale de interacțiune, restructurarea lor într-un interval nedeterminat de timp-spațiu şi ordonarea şi reordonarea reflexivă a relațiilor sociale prin intrările continue de cunoştințe care afectează acțiunile indivizilor şi grupurilor (Giddens, 1990, pp. 16-17), referința teritorială fiind anulată pentru multe dintre problemele fundamentale care afectează societatea (Pioggia, 2003, p. 81).

O modalitate consacrată de a identifica atributele kitsch-ului este analiza estetică. Analiza estetică îşi are originea şi în tradiția interacționistă

simbolică din sociologie, unde imaginația şi creativitatea sunt considerate principii fundamentale în construcția sinelui, a rolurilor sociale şi a organizațiilor (Samiere, 2007, pp. 4-13).

În teoria organizațiilor, analiza estetică este relativ recentă. A apărut la mijlocul anilor 1980, cei mai notabili contribuitori în această fază de pionierat fiind Antonio Strati (1989, 2010, 2018), Rafael Ramirez (1996), David White (1996) şi Mauro Guillén (1997). Unul dintre primii autori, care abordează explicit estetică în administrația publică, este Charles Goodsell. În „The Public Administrator as Artisan" (1992) susține că administrația publică nu există pentru a produce frumusețe, aşa cum o fac pictura, sculptura, literatura, muzica şi dansul, ci pentru a atinge scopurile guvernării (p. 247). Bazându-se pe o sursă mai puțin obişnuită pentru domeniul administrației publice – estetica, raportează criteriile acesteia domeniului, ridicând cadrul estetic la nivelul unei teorii normative ce ghidează comportamentul administrativ. Analiza este destul de convingătoare, pentru fiecare criteriu estetic identificând justificări şi raționamente şi demonstrând valoarea adăugată a acestora.

Eugenie Samier, autoare a numeroase lucrări în domeniul filosofiei şi teoriei administrative, afirmă că administrarea poate fi supusă analizei estetice la fel ca orice altă creație umană - atât proprietățile sale formale, cât şi ceea ce s-ar putea numi utilitate socială. Atributele primare ale unei administrații estetice sunt cultura materială, acțiunea socială, precum şi modul de punere în practică a ideilor (Samiere, 2005, p. 29).

Cele patru principii ale artei, aplicate cu uşurință la o acțiune socială sunt:

1.principiul centralității - o temă majoră, element, figura sau o idee;

2.principiul armoniei sau al recurențe controlate, cum ar fi aglomerarea, variația tematică sau paralelismul;

3.principiul echilibrului - jocul dintre elemente opuse sau contrastante;

4.principiul dezvoltării - progresie de evenimente care pot fi văzute prin introducerea unui/unor personaje, intrigă, punct culminant, dezvoltarea acțiunii (Samiere, 2005, p. 30).

Aceste principii pot viza construcția formelor organizaționale ale activității administrative, relația cu lumea exterioară; acceptarea realității sociale ca fiind eterogenă, dinamică şi conflictuală sau chiar contradictorie; creativitate organizațională - simboluri, mituri, obiceiuri etc. La fel ca şi în

artă, şi în activitatea administraţiei publice, tot ce depăşeşte respectarea acestor principii, riscă să se transforme în kitsh.

Esteticianul Hermann István remarcă în „Kitsch-ul, fenomen al pseudo artei", că prin kitsch se poate ajunge la credinţa că trăim în cel mai bun univers cu putinţă (p. 75).

Atracţia pentru kitsch este dată de următoarele principii: este uşor de înţeles, satisface o dorinţă imediată, nu deranjează sau provoacă sentimente de bază şi credinţe, nu pune la îndoială realitatea socio-politică sau interese, consolidează prejudecăţile noastre; împiedică conflicte neplăcute, şi promite un final fericit. Atributele kitsch-ului, identificate în deciziile autorităţilor locale sunt prezentate sintetic în tabelul 7.

Tabelul 8 Atribute ale kitsch-ului în rezultate din decizii ale administraţiei publice locale

Atribute ale kitsch-ului	Caracteristici	Exemple
Inadecvare	Supradimensionare / Miniaturizate Funcţionalitate limitată în raport cu scopul Obiectele kitsch nu-şi justifică rostul în mod raţional (Cleştele pentru zahăr, sonerie asemenea sirenei de pe Queen Mary, Ornamentele de Crăciun)	Instalarea „celui mai înalt brad de Crăciun din Europa„(Piaţa Unirii, Bucureşti) Alocări bugetare pentru ornamente de Crăciun, de Paşte supradimensionate Stema municipiului Cluj Napoca concepută de o eleva de clasa XII în urma unui concurs de idei lansat de administraţia publică locală; Sfidarea regulilor urbanistice.
Cumulare, frenezie	Tendinţa de a îngrămădi cât mai multe obiecte în acelaşi spaţiu sau cât mai multe stiluri în acelaşi obiect sau producţie artistică; Umplerea vidului prin suprasolicitarea mijloacelor (ochelari cu radio) Material – obiect (Aur pentru pat, porţelan pentru lustră)	Parcare subterană cu 588 de locuri; piramidă din sticlă, fântână arteziană, spaţii verzi cu plantaţii în jardiniere, terase înierbate - 100 de milioane de lei (Primăria Arad) Fântână muzicală cu jocuri de lumini colorate pe Bega – 2 mln euro (Primăria Arad)
Confort	Confort sentimental, intimitate agreabilă şi caldă	Renovări birouri, cheltuieli de protocol; Un nou tip de dezbatere publică - like pe facebook
Mediocritate	Mimează avangarda şi cunoaşterea facilitează actul de absorbţie al consumatorilor	Grătare la concerte cu A. Rieu, M. Bolton, Smokie; Locuri de joacă fără infrastructură adecvată; Tomberoane sau bănci tricolore, Tricolor pentru vopsirea frontonului de la primăria din Bârna, tricolor pentru gardul parcului de joacă pentru copii;
Hedonismul	Înlocuirea idealului estetic de „frumos„ cu acela de „plăcere„, de „atractivitate„.	Boxe, muzica de club, remixed, bomb-bass, hip-pop pentru serbarea de 1 Iunie în Parcul Copiilor din Timişoara; Bâlciul din Sinaia, Promenadele turistice şi extinderea plajelor Eforie Nord, Mamaia, Costineşti, Mangalia.

Exemplele prezentate reprezintă expresia a ceea ce au considerat autorităţile publice ca fiind oportun în acord cu prerogativele puterii discreţionare cu care sunt investite, dar şi exemple că practicile administrative ale autorităţilor publice locale, legitime şi legale prin recunoaşterea puterii discreţionare sunt susceptibile de a fi capturate de kitsch.

Carta Europeana a Autonomiei Locale (Strasbourg, 1985), ratificată de România în anul 1997, conferă autorităţilor administraţiei publice locale dreptul şi capacitatea efectivă de a soluţiona şi de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor publice. Aşa cum toate treburile publice nu pot fi predefinite la nivel legislativ, precum şi modul în care acestea îşi găsesc soluţia, autorităţile locale pot fi flexibile în gestionarea lor (Pioggia, p. 82). Acest lucru înseamnă că administraţia publică va trebui, cu siguranţă, să respecte orice aspect minim al legalităţii, dar va avea şi posibilitatea ca printre soluţiile posibile şi legale pe care le are atunci când execută sau organizează executarea legii, pe baza unor criterii, în mare caracterizate de subiectivism, să o aleagă pe cea considerată oportună şi cea mai bună (Şaramet, p. 448)

Conformarea, însă, oscilează între un minimum şi un maximum. Între aceste limite, ale minimumului şi maximumului, dar în conformitate cu legea, autorităţile administraţiei publice locale au libertatea să decidă asupra celui mai bun mod de a acţiona, să decidă asupra a tot ce consideră că sunt în drept şi pot să facă. Acest „câmp al libertăţii de acţiune, deschis administraţiei publice atunci când conduita sa nu poate fi, nici complet definită în avans de lege, nici total controlată printr-un tribunal” (Nedelcu, Nicu, 2005, p. 135), adică puterea discreţionară, lasă loc fenomenului kitsch. Condiţiile „favorabile” acestui fenomen rezultă din faptul că, sociologic vorbind, puterea discreţionară este o putere diferenţială. Unii actori sociali sunt mai capabili (şi îndreptăţiţi) să utilizeze cunoştinţe specializate decât alţii (Giddens, 1990, p. 54).

Sub presiunea complexităţii, care necesită luarea în considerare a intereselor multiple şi apelarea la o varietate tehnici pentru a răspunde rapid nevoilor tot mai diverse, este evident că actorul social, investit cu putere de decizie va apela la un instrument capabil să concilieze cererea cu oferta. În asemenea situaţii kitsch-ul este instrumentul potrivit, pentru că asigură „promisiunea unei căi indolente, fără efort şi fără conflicte a menţinerii şi

îmbunătățirii vieții organizaționale" (Samiere, 2005, p. 38). Pentru a nu fi excesiv de tehnic şi pentru că autonomia administrativă îi permite acest lucru, va face uz de „cunoştințele sale specializate" pentru a decide asupra oportunității şi a celei mai bune decizii. Consecințele sunt că prin pasivitatea acelora pe care îi desfată, prin împăcarea cu o lume deloc frumoasă obținută la un preț de nimic, kitsch-ul serveşte nevoilor clasei dominante" (Hermann, 1973, p. 75).

Deşi pare simplu, lucrurile se complică atunci când ne întrebam tranşant ce trebuie să se înțeleagă prin oportunitate. Problema oportunității a declanşat în lumea academică (din spațiul românesc) un război ideatic în ascensiune. Acesta s-a agravat pe parcurs, protagoniştii (cu mici excepții) utilizând termenii „oportunitate", „putere discreționară", „putere de apreciere" fără a încerca un sistem coerent de definiții, făcându-se întotdeauna trimitere la definițiile date de alți autori, de multe ori în alte sisteme de drept (Podaru, 2009). Urmare a disputelor privind „oportunitatea" s-au conturat două concepții, denumite generic Şcoala de la Cluj şi Şcoala de la Bucureşti. Potrivit adepților şcolii de la Cluj oportunitatea poate fi controlată de instanțele de contencios administrativ numai atunci când devine un aspect al legalității prin intermediul unei dispoziții legale exprese sau implicite, pe când în Şcoala de la Bucureşti susține că oportunitatea poate fi controlată şi în lipsa unei dispoziții legale exprese sau implicite, deoarece este oricum un aspect al legalității (a se vedea Săraru, 2016, Dragos, 2004).

Doctrina interbelică postulează drept criterii de oportunitate:

- momentul cel mai potrivit pentru adoptarea actului administrativ;
- locul şi condițiile concrete în care urmează să se aplice actul administrativ;
- mijloacele materiale şi spirituale pe care le angajează măsura administrativă;
- conformitatea actului administrativ cu nivelul condițiilor generale de viață şi cultură;
- conformitatea cu scopul legii (Iovănaș, 1977, p.240-242).

Verginia Vedinaş (2009) (reprezentant al Şcolii de la Bucureşti), vine cu o opinie puțin diferită. În viziunea autoarei, criterii de apreciere a oportunității sunt:

- specificitatea condițiilor de muncă şi de viață din zona respectivă;

- valorile cutumiare ale locului respectiv, tradițiile şi obiceiurile specifice;

- nevoile reale ale unei unități administrativ-teritoriale în care urmează să se producă efectele juridice ale actului administrativ respectiv;

- utilizarea mijloacelor pe care le implică aplicarea în practică a unui act administrativ.

Prin invocarea criteriilor de oportunitate în adoptarea unei decizii administrative autoritățile îşi motivează de fapt decizia. Curtea Europeană de Justiție (C-41/1969) statuează că atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, motivarea este necesară şi obligatorie. Motivarea conferă actului transparență, particularii putând verifica dacă actul este corect fundamentat şi, în acelaşi timp, permite şi exercitarea controlului jurisdicțional. Amploarea şi detalierea motivării depinde de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz. O motivare insuficientă sau greşită este considerată a fi echivalentă cu o lipsă a motivării actelor. În România, dispozițiile Legii contenciosului administrativ nu conțin prevederi exprese şi nici cerința obligatorie a motivării actelor administrative (Bogasiu, 2015, p.486). Astfel, marja de apreciere rămâne la latitudinea autorităților publice locale, care mai mult sau mai puțin invocă criteriile de oportunitate. Marja de apreciere este verificată printr-un „sistem de valori„.

Exemplele prezentate anterior sunt dovada că este imposibil a verifica marja de apreciere printr-un „sistem de valori„. Cine şi cum a decis că utilizarea culorilor tricolorului pentru garduri şi tomberoane, sau piramide de sticlă, fântâni arteziene şi concerte dedicate copiilor cu melodii inadecvate vârstei ar face parte din *„valorile cutumiare ale locului respectiv, tradițiile şi obiceiurile specifice"*? Pentru niciunul dintre exemplele prezentate nu s-au identificat motivări. Pentru doar două exemple exista dovezi că au fost atacate în instanța de contencios administrativ, atacată fiind legalitatea, nu oportunitatea actelor administrative. Oportunitatea nici nu ar putea fi supusă controlului jurisdicțional. Şi chiar de s-ar admite o asemenea posibilitate, cum se va pronunța instanța, dacă autoritatea emitentă va demonstra că decizia luată corespunde *nevoilor reale ale unei unități administrativ-teritoriale în care urmează să se producă efectele juridice ale actului administrativ respectiv*? Poate că o piramidă de sticlă satisface anumite *nevoi reale* – este pe gustul publicului şi satisface nevoia de frumos. Dar, raportat

la estetică, ar însemna încălcarea principiului centralității. În această situație nu mai este vorba de un mesaj de adecvare între obiecte (deciziile administrative) şi necesitatea reală, ci mai degrabă o cale indolentă, fără efort şi fără conflicte de a mima dezvoltarea, modernizarea. La fel cum şi locurile de joaca pot fi funcționale şi fără kitschizarea tricolorului, cu atât mai mult afişarea simbolurilor naționale pe tomberoane. Astfel, în condițiile în care proiectarea unui sistem de valori este aproape imposibilă, recursul la o judecată estetică ar aduce plus valoare în procesul de luare a deciziei. (Piccorelli, 2014, p. 12).

Un argument pentru introducerea principiilor estetice în calitate de criterii de oportunitate este că acestea pot spori utilitatea socială şi economică a deciziilor administrației publice locale. Pentru promenadele turistice şi extinderea plajelor Eforie Nord, Mamaia, Costineşti, Mangalia s-au cheltuit peste 170 mln euro (fonduri europene). Frumos etichetate - proiecte de modernizare a infrastructurii - au lăsat în urma lor trotuare şi străzi aflate într-o stare deplorabilă**.** Disproporția dintre mijloacele folosite şi tema sau scopul implicat, care practic anihilează scopul, subliniază atributele kitsch-ului în administrație.

Caracterul economic al alocării unor mijloace date pentru realizarea optimă a unor scopuri date nu poate fi negat (Georgescu-Roegen, 2009, p. 215). Însă, după cum susținea Pareto în mod deschis, de îndată ce s-au stabilit mijloacele aflate la dispoziția individului şi s-a realizat „o fotografie a gusturilor sale … individul poată să dispară„. Astfel, individul este redus la rolul de simplu indice al funcției de ofelimitate Ôi (X) (Georgescu-Roegen, 2009, pp. 215-217). Ofelimitatea este o modalitate convenabilă de a exprima satisfacția derivată din folosirea bunurilor – deci şi a bunurilor publice sau a interesului general, fără a fi nevoie de măsurarea ei. Dacă acceptăm premisa că „omul economic„ îşi urmăreşte rațional propriile scopuri (sau propriul interes) în tranzacțiile de bunuri şi servicii de pe piață, nu există nici un temei să presupunem că în spațiul deciziilor politice aceiaşi indivizi ar putea fi animați de cu totul alte motive sau pasiuni (Stănescu, 2012, p. 83).

Kitsch-ul în sine nu este ofensiv, dar viciază. Kitsch-ul serveşte pentru a distrage atenția oamenilor de la probleme şi este folosit de autorități pentru a intra în grații, creează dogmă prin forță politică, participare socială largă, în care individul nu-şi poate păstra individualitatea şi artistul nu poate crea lucrări inedite (Samiere, 2005, p. 38). Ficționalizează realitatea,

prezentată drept contrariul ei, prin recursul la însemne pur exterioare, fără nici o legătură intrinsecă cu ea. Este „idealul estetic al tuturor politicienilor, partidelor şi mişcărilor politice". Băile de mulţime, filmele cu politicieni îmbrăţişând copii bucălaţi sau bunicuţe cu ochii plânşi sunt azi substanţa campaniilor de PR politic (Dâncu, 2015). Astfel, producţia kitsch se dovedeşte a fi tot mai relevantă pentru calităţile sale înşelătoare.

Extrapolarea analizei estetice şi în domeniul administraţiei publice contribuie la înţelegerea fenomenelor administrative care nu sunt capturate în întregime de ştiinţele sociale. Dacă în ştiinţele estetice spaţiul vast al kitsch-ului se întinde între artă conformism, în domeniul administraţiei publice spaţiul vast al Kitsch-ului se întinde între lege (obligaţia de a duce la îndeplinire legile) şi puterea discreţionară de care dispune. În administraţie kitsch-ul devine tehnic posibil şi adesea confundat cu modernizarea. Nu şi profitabil din punct de vedere economic. Criteriile de oportunitate sunt insuficiente. A face uz de puterea discreţionară prin kitschism ar însemna nu doar o mai mare îndepărtare a administraţiei de scopul, misiunea pentru care există, dar şi o enormă irosire de mijloace, fapt care ne-ar face săracă şi trezoreria şi condiţia socială. Estetica, prin funcţiile sale sociale, poate fi un element complementar în cercetarea fenomenelor administrative.

Cu certitudine puterea discreţionată este şi o putere diferenţială. Actorii sociali, cărora le este recunoscut dreptul şi capacitatea de a decide în numele colectivităţii, sunt cei mai îndreptăţiţi să utilizeze cunoştinţe specializate decât alţii. Dar, aşa cum susţine Hancock (2005, pp. 39-40) „cadrul de referinţă al cuiva se întemeiază într-un context profund cultural". În termeni practici, aceasta înseamnă că artefactele organizaţionale, comunicarea, habitus-ul şi deciziile privind acţiunea administrativă pot fi citite ca estetică organizaţională. Un factor de decizie cu aptitudine estetică are capacitatea de a identifica şi de a „citi" intuitiv aspecte ale contextului său pentru a înţelege semnificaţia acestuia. Astfel, un decident înţelept posedă discernământ în a şti ce să ia în considerare, intuiţie să detecteze deprinderea inefabilă, semiotică de a citi conotativul şi judecată bună pentru a înţelege acest lucru într-un context. Administraţia publică, ca praxis, cere muncă de compoziţie şi expresie înţeleaptă, dar şi sensibilă în tratarea realităţi incerte. În legătură cu chestiuni importante şi serioase, acest gen de estetică este, în mod cert, relevantă (Rooney & McKenna, 2008, p. 172).

Formarea unei sensibilități estetice a oamenilor în raport cu acțiunile administrației publice şi rezultatul acestora este un proces complex, evolutiv, mergând de la respingere până la acceptarea şi crearea frumosului administrativ. Arta în administrație este generată, în ultimă instanță, de calitatea şi eficiența acțiunilor administrative - evidente, clare şi adecvare în funcție de context. Prin introducerea criteriilor estetice, poate spori şi imaginația, o a treia forță după rațiune şi sensibilitate (Hummel, 2014, p. 196) şi ar ajuta administrația publică să modifice „frumos" structura şi procesele sociale şi administrative. Principiile şi criteriile estetice pot estompa prezența kitsch-ului în administrația publică. Cultivarea gustului estetic al decidenților se poate realiza prin eliminarea elementelor inutile, economia de mijloace, o analiză vectorială a cerințelor, dar mai cu seamă, prin auto responsabilizare.

BIBLIOGRAFIE

Abrutyn, S., & Turner, J. (2022). *The first institutional spheres in human societies: evolution and adaptations from foraging to the threshold of modernity*. Routledge.

Adams, D. J. (1996). *Playing the lottery: Social action, social networks and accounts of motive*. Doctoral dissertation, The University of Arizona.

Alexander, E. R. (2005). Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. *Planning Theory, 4(3)*. 209–223. doi:10.1177/1473095205058494.

Alexandru, I. (2004). Consideratii Teoretice privind Parteneriatul Public-Privat. *Revista de drept public* (1). Bucureşti: ALL BECK.

Alexandru, I. (2005). Emanciparea administrației publice în putere publică. https://www.universuljuridic.ro/reflectii-privind-emanciparea-administratiei-publice-putere-publica/

Alibert-Fabre, V. (1989). La reconnaissance jurisprudentielle des services publics culturels locaux. *La Revue administrative*, *42*(251), 415-418.

Alcock, P., Glennerster, H., Oakley, A. & Sinfield A. (2001). *Welfare and wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy.* Bristol: Policy Press.

Ancuța, R. I. (2017). Kitsch Cati pacienti, atatea boli, Jurnalul National, 25 noiembrie, http://m.jurnalul.ro/campaniile-jurnalul/kitschul-de-toate-zilele/kitsch-cati-pacienti-atatea-boli-7236.html.

Andreescu, G. (2008). Argumentele noii ofensive oficiale împotriva drepturilor collective. *Noua Revistă de Drepturile Omului,* 3, 24-40.

Apostol Tofan, D. (2008). Organizarea administrației publice româneşti în context european. *Studii de drept românesc*, 20 (53), 127–181.

Apostol Tofan, D. (1991). Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). *În Studii de drept românesc*, 3-4, pp. 141-148.

Apostol Tofan, D. (2010). *Drept administrativ*, vol. II, ediția a II-a. Bucureşti: Editura CH Beck.

Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.

Banca Mondială. (2014). *Viață lungă, activă şi în forță. Promovarea îmbătrânirii active în România.* Bucureşti: Rețeaua pentru dezvoltare umană, Regiunea Europa şi Asia Centrală.

Barbuta, R., Hentea, M., Mesteru, S. D., & Cociorvei, D. (2014). *Rolul Consiliilor Economice şi Sociale şi al instituțiilor similare din UE în promovarea conceptului de Responsabilitate Socială a Companiilor.* CES România. http://www. ces. ro/newlib/studii-ces.

Basta, L. R. (1999). *Decentralization-key issues, major trends and future developments*. Berne, Swiss: SDC Publications on Development Swiss Agency for Development and Cooperation.

Beckert, J. & Lutter, M. (2009) The inequality of fair play. Lottery gambling and social stratification in Germany. *European Sociological Review 25*, 475–88.

Beckert, J., & Lutter, M. (2013). Why the poor play the lottery: Sociological approaches to explaining class-based lottery play. *Sociology*, *47*(6), 1152-1170.

Berceanu, B. (2016). Guvernanța: cheia reuşitei procesului de integrare europeană? *Punctul critic*, 1 (15), 198-204.

Berger, G. (1973). *Omul modern şi educația sa*. Bucureşti: Editura Didactică şi Pedagogică.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: treatise in the sociology*. Penguin Books.

Binkley, S. (2000). Kitsch as a repetitive system: A problem for the theory of taste hierarchy. *Journal of material culture*, 5(2), 131-152.

Blanc, A. (2012). Institutions, pouvoir et acteurs: un modèle intégrateur. *XXIe Conférence de L'aims*. Lille: France. ffhal-01494927

Bloch, HA (1951). The sociology of gambling, *Journal of Sociology,* 57, 215–21.

Bogasiu, G. (2015). *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată.* Editia a 3-a. Bucureşti: Universul Juridic.

Boin, A., Fahy, L.A., ‘t Hart, P. (2021). Guardians of Public Value: How Public Organizations Become and Remain Institutions. In: Boin, A., Fahy, L.A., ‘t Hart, P. (Eds.) *Guardians of Public Value*. Palgrave Macmillan, Cham.

Bonchiş, M., Elena Secui, E (2004). *Psihologia vârstelor.* Oradea: Editura Universității din Oradea.

Bourdieu, P. (1984). Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste. Harvard University Press, Cambridge, MA.

Bourdieu, P. (1994). Rethinking the state: Genesis and structure of the bureaucratic field. *Sociological theory*, 12, 1-18.

Bourdieu, P. (2002). Les Structures sociales de l'économie. Seuil.

Bourdieu, P. (2013). *Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975*. Introd. de Patrick Champagne. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200, 4-37.

Bourdieu, P. (2018). *On the state: Lectures at the Collège de France, 1989-1992*. John Wiley & Sons.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. (1992). The purpose of reflexive. Revue *Française de Sociologie*, 34 (2), 293–296.

Box, R. C. (2015). *Public administration and society: Critical issues in American governance*. Routledge.

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. D.C: Georgetown University Press.

Breiner, P. (1996). *Max Weber & Democratic Politics.* Cornell University Press.

Breton, A., Cassone, A., & Fraschini, A. (1998). Decentralization and Subsidiary: Toward a Theoretical Reconciliation. *University of Pennsylvania Journal of International Law. 19*, 21-51.

Brittan, S. (1999). The overwhelming case for paying stealth taxes. *Financial Times*, *11*, 25-99.

Brubaker, R. (2006). *Ethnicity without Groups*. Harvard: Harvard University Press.

Brubaker, R., Feiscchmidt, M., Fox, J., Grancea, L. (2010). *Politică naționalistă şi etnicitate cotidiană într-un oraş transilvănean*. Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale.

Brunsson N (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* 1989, Chichester: Wiley.

Brunsson, N. (1989). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, *5* (3), 219-228.

Bryane, M., Kattel, R., and Drechsler, W. (Eds.) (2017). Dezvoltarea capacităților de guvernare: provocări pentru țările din Europa Centrală şi de Est. Comunicări selectate de la cea de-a 11-a conferință anuală NISPAcee, Bucureşti 2003. Chişinău: OO ,,Raza Soarelui".

Brzyski, A. (2013). Art, Kitsch, and Art History. In M. Kjellman-Chapin, Kitsch. *History, Theory, Practic (*pp.1-15) Cambridge Scholars Publishing.

Călinescu, M. (2005). *Cinci fețe ale modernității Modernism, avangardă, decadență, kitsch, postmodernism.* Iaşi: Polirom.

Carleheden, M. (2023). Metode de teoretizare: un apel la pluralism. *Global Dialogue*, 13 (2), 22-23.

Carp, R., & Sienerth, A. K. (2014). Decentralization in Romania: A constant failed reform under scrutiny from the constitutional limits perspective. *Jurisprudence*, *21*(4), 1208–1232.

Carta Europeană A Autonomiei Locale (1985). Strasbourg, Consiliu Europei. Ratificată de România prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie,1997, publcată în Monitorul Oficial nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

Chandler, A. D. (1989). *Stratégies et structures de l'entreprise*. Les Edition d'organisation.

Chelcea, S. (1993). Piramida trebuințelor. *Psihologia*, Societatea „Știință & Tehnică" în colaborare cu Asociația Psihologilor din România, 2.

Cheema, S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing governance : emerging concepts and practices.* Washington: Brookings Institution Press.

Chevallier, J. (2018). *Le service public*. Presses Universitaires de France. https://doi.org/10.3917/puf.cheva.2018.01

Chiriacescu, D. (2013). *Dialogul public-privat în vederea finanțării serviciilor sociale în România.* Bucureşti: Fundația pentru dezvoltarea societății civile.

Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, *74*(2), 195-208.

Clipa, C. (2019). Noțiunea de interes public, între definiții juridice şi speculații economice. *Revista Română de Drept Privat,* (01), 87-124.

Clotfelter, C. T., & Cook, P. J. (1990). On the economics of state lotteries. *Journal of Economic Perspectives*, *4*(4), 105-119.

Coakley, J. (1994). Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy. *International Political Science Review*, 15 (3), 297-314.

Coakley, J. (2016). Conclusion: Patterns of non-territorial autonomy. *Ethnopolitics*, *15*(1), 166–185.

Cornea, S. (2017). *Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții*. Bucureşti: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I".

Cornea, S. (2019). *Reorganizarea teritorială a puterii locale-imperativ al modernizării Republicii Moldova* (p. 266). Presa Universitară Clujeană.

Cornea, V. (2009) *Activitatea administrației publice locale: abordare sociologică.* Cahul: „Prin-Caro" SRL, 2009.

Cosmescu I., Ilie L (1999) Economia serviciilor, Ed. Universității Lucian Blaga, Sibiu.

Costache, M. P. (2013) Legal Connotations of the Trichotomy Responsibility-Liability-Accountability. *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, 9 (2), 177-182.

Costache M. P (2016). *Raspunderea civila delictuala pentru fapta altei persoane.* Bucharest: Pro Universitaria.

Costache, M. P. (2020). The Avatars of Property Rights in the Context of 100 Years of Great Romania. *EIRP Proceedings*, 14(1).

Coteanu I. Şeche ,L., Şeche M. (2016) (cond.) *Dictionarul explicativ al limbii române*. Academia Română. Editia a III-a. Bucureşti: Univers Enciclopedic

Coughlin, C. C., Garrett, T. A., & Hernández-Murillo, R. (2006). The geography, economics, and politics of lottery adoption. *Review-Federal Reserve Bank of Saint Louis*, 88 (3), 165-180.

Crozier, M. (1971) *Le phenomene bureaucratique*. Paris: Seuil.

Crozier, M. (2014). *État modeste, État moderne: stratégies pour un autre changement*. Fayard.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1980). *Actors and systems: The politics of collective action*. University of Chicago Press

Crozier, M., & Peyrefitte, A. (1976). *Décentraliser les responsabilités: pourquoi? Comment?* Paris: Le Livre de poche.

Crozier, M., & Tilliette, B. (1995). *La crise de l'intelligence: essai sur l'impuissance des élites à se réformer.* InterEditions

Dâncu, V. (2015). Insuportabila uşurătate a lumii kitsch. Sinteza, nr. 37. http://revistasinteza.ro/insuportabila-usuratate-a-lumii-kitsch/.

Davey, K. (1998). Structures and Competences—The Institutional Context of Local Government Finance. In Kenneth Davey, Gabor Péteri, with contribution of Tamils M. Horvath, *Local Government Finance. Options for Reform* (pp. 7-27). Nagykovâcsi: Local Government Know How Programme.

De Bruycker, I. (2015). Representing the Public Interest: When Do Elites in Brussels Address Public Interest in EU Policy Debates?. *Access Europe Research Paper.*

De Córdoba, M. B. F. (2010). Public interest in political philosophy. A necessary ethical and regulatory concept for territorial planning. *Boletin de la Asociacion de Geógrafos españoles*, *53*, 381-386.

De Vries, M. S. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European journal of political research*, *38*(2), 193-224.

Declarația Academiei Române privind proiectul de exploatare minieră de la Roşia Montana (2013). http://www.acad.ro/forumuri/doc2013/.

Deleanu, I. (1996). *Drept constituțional şi instituții politice: tratat - 2 vol*. Bucureşti: Ed. Europa Nova.

DG Taxation and Customs Union (2020). *Tax policies in the European Union.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Diamond, J. (2014). *Viruşi, arme şi oțel: soarta societăților umane*. Bucureşti: ALFA.

Dima, G. (coord.) (2013). *Serviciile sociale în România. Rolul actorilor economiei sociale.* Bucureşti: Institutul de Economie Socială.

Dimock, Marshall E., Dimock, Gladys O., Fox, Douglas M. (1983) Public Administration Harcourt College Publishers

Dinca D. (2018). *Serviciile publice*, Bucureşti: Editura economică.

Divay, G. 2012. Decentralization. L. Côté and J.F. Savard, eds. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration* www.dictionnaire.enap.ca

Djuvara, N. (2006). *Civilizații şi tipare istorice*. Un scurt studiu comparativ al civilizațiilor. Bucureşti: Editura Humanitas.

Douglas, M. (1986). *How institutions think*. Syracuse University Press.

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy.* Boston: Little, Brown and Company.

Dragoş, D. C. (2004). Discuții privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate. Revista Transilvană de Științe Administrative, 6(10), 30-33.

Dubois, V. (2014). L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 11-25, DOI:10.3917/arss.201.0011.

Dufour, C. (2016). Administrative History and the Theory of Fields: Towards a Social and Political History of Public Administration. *Journal for the history of Public Administration* 1(1), 124-137.

Dumitrescu, L. & Bichicean, Gh. (2001). *Marketingul serviciilor publice*. Sibiu: Editura Burg.

Durkheim, E. (1950, 2002). *Regulile metodei sociologice*. Iaşi: Polirom.

Fayol, H. (1918, 1999). *Administration industrielle et générale.* Paris: Dunod.

Ferguson, N. (2018) *Piața şi turnul. Rețele, ierarhii şi lupta pentru putere.* Iaşi: Editura Polirom

Finer, S. E. (1997). *The History of Government from the Earliest Times: Ancient monarchies and empires* (Vol. 1). Oxford University Press.

Finney, G. & Grossman, D. A. (2006). Parteneriate între sectoare public şi privat în secolul XXI. În Frederick, S Lane, *Probleme actuale de administrație publică* (pp. 445-455). Chişinău: Epigraf S.R.L.

Florea, C. (2016). De la oraş la comună – de ce vor oamenii schimbarea. http://radiocluj.ro/

Frank Heico (2007). *Recomandările finale vizând cadrul PPP în Moldova: de politici, legal, instituțional şi de reglementare*. Chişinău.

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? Governance, 26(3), 347-368.

Galston, W. A. (2007). An old debate renewed: The politics of the public interest. *Daedalus*, *136*(4), 10-19.

Garvía, R. (2007). Syndication, institutionalization, and lottery play. *American Journal of Sociology*, *113*(3), 603-652.

Gaspar, A. I. (2013). De ce nu funcționează parteneriatul public-privat în România? Disponibil: https://www.capital.ro/184287.html.

Gellner, E. (1997). *Naţiuni şi naţionalism. Noi perspective asupra trecutului.* Bucureşti: Editura Antet.

Georgescu-Roegen, N. (2009). *Unele elemente de orientare în ştiinţa economică*. Bucureşti: Expert: Editura Centrului Român de Informare şi Documentare Economică.

Ghencea F. L. (2022). Majoritățile în Codul administrativ: între rigoarea reglementării şi eficiența administrației. *Revista de drept public (Universul Juridic),* 3, 131-139.

Ghinea, A. (2004). *Parteneriatul public–privat, soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România. Ghid practic.* Bucureşti: Institutul pentru Politici Publice.

Gibert, P. (2008). Un ou quatre managements publics?, *Politiques et management public*, 26(3), 7-23.

Giddens, A. (1981) A *Contemporary Critique of Historical Materialism. Power Property and the State*. Berkeley: University of California Press.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Giddens, A. (1985). *The Nation-state and Violence*. University of California Press.

Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*. Polity Press.

Giddens, A. (1993). *New rules of sociological method*. Stanford University Press.

Gidluck, L.E. (2018). State Lotteries in Europe: A Cross-National Comparison of How Lotteries are Controlled, Operated and Benefit Government, Private Industry and Civil Society. In Michael Egerer (eds), *Gambling Policies in European Welfare States* (pp.135–152). Palgrave Macmillan. Doi: 10.1007/978-3-319-90620-1_8.

Gildenhuys, J. S. H. (2004). *The philosophy of public administration-a holistic approach: an introduction for undergraduate students*. African Sun Media.

Gladden, E. N. (2019). *A History of Public Administration: Volume I: From the Earliest Times to the Eleventh Century*. Routledge.

Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design.* Cambridge University Press.

Goodin, R. E. (2009). *The Oxford handbook of political science.* Oxford University press.

Goodsell, C. T. (1992). The public administrator as artisan. *Public Administration Review*, 52 (3). 246-253.

Groza, O. (2002). Polarizare teritorială şi organizare administrativă în România. *Seminarul geografic „D. Cantemir.* www.seminarcantemir.uaic.ro/index.php/cantemir/article

Gudâm, A. (2002). Calitatea guvernării. I. Boțan (ed.)*Tranziția: retrospective şi perspective.* Chişinău: Gunivas.

Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Notes on the Theory of Organization*. New York: Columbia University. Institute of Public Administration.

Habermas, J. (1998). *The inclusion of the other: Studies in political theory*. The MIT Press.

Hadzi-Miceva-Evans, K. (2009). Lottery Proceeds as Tool for Support of Good Causes and Civil Society Organizations: A Fate or a Planned Concept. *The International Journal of Not-for-Profit Law,* 12(4), 71– 79.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.

Hancock, P. (2005). Uncovering the semiotic in organizational aesthetics. *Organization*, 12(1), 29-50.

Hannum, H. and Lillich, R.B., (1980). The concept of autonomy in International law. *The American Journal of International Law*, 74 (4), 858-889.

Hansen, A. (2005). Lotteries are another state tax—but with better marketing. *The Tax Foundation. https://taxfoundation. org/lotteries-are-another-state-tax-better-marketing*.

Hansen, A., Miyazaki, A. D., & Sprott, D. E. (2000). *The Tax Incidence of Lotteries: Evidence from five States. Journal of Consumer Affairs,* 34 (2), 182–203.

Hansen, H., Ropo, A., Sauer, E. (2007). Aesthetic leadership, The Leadership Quarterly, 18, pp. 544 –560, DOI: 10.1016/j.leaqua.2007.09.003

Harré, R. (1980). *A Theory for Social Psychology*. Rowman and Littlefield.

Hart, K. (2013) Between methods. R. Cassidy, A. Pisac and C. Loussouarn (eds) *Qualitative Research in Gambling. Exploring the production and consumption of risk* (pp.15-27). Routledge.

Haudegand, N., Lefébure P. (coord) (2002). *Dicționar de probleme politice: 60 de mize ale Franței contemporane.* Chişinău: Museum.

Hauriou, M. (1916). Exploitation théâtrale et Service Public: nature juridique d'une convention portant sur la concession d'un emplacement pour la construction d'un „Palais philarmonique”. *Note sous Conseil d'Etat*, *7*. (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=13019).

Helin, R. A. (1967). The volatile administrative map of Rumania. *Annals of the Association of American Geographers*, *57*(3), 481-502.

Hermann, I., Fischer, G., & Ianoşi, I. (1973). *Kitsch-ul, fenomen al pseudoartei*. Editura Politică.

Herseni, T. (1982). *Sosiologie. Teoria generală a vieții sociale*. Bucureşti: Editura Ştiințifică şi enciclopedică.

Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Hummel, R. P. (2014). *The bureaucratic experience: The post-modern challenge*. Routledge.

Huntington, S. (1968). Political order in changing societies London: New Haven; Yale Uniersity Press.

Iancu D. C. (2010). *Uniunea Europeană şi administrația publică*. Iaşi: Polirom.

Ionescu, I. I. (2004). *Sociologia dezvoltării comutare*. Iaşi: Institutul European.

Iorga, E. (2006). *Interesul public: tema actuală sau retorică demodată*? Bucureşti: Institutul pentru Politici Publice (IPP).

Iorgovan, A. (2001).*Tratat de drept administrativ*. Bucureşti: All Beck.

Iosif, L. (2016). Social borders, identity and urban image construction. *11th International Conference on European Integration-Realities and Perspectives* - EIRP Proceedings, 11, 486-491.

Iovănaş, I. (1977). Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinței administrației, Bucureşti: Editura Didactică şi Pedagogică.

Jobert, P. & Muller, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses universitaires de France.

Johnson, J. A. (1979). An analysis of the goals of lottery managers: implications for developments in the operation of Canadian lotteries. *Canadian Public Administration*, *22*(1), 101-113.

Jun, J. S. (2012). *The social construction of public administration: Interpretive and critical perspectives*. Albany: State University of New York Press.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters. *Policy Research Working Paper*, World Bank Institute, Volume 2196, 1–64.

King, R. (1986). *The State in Modern Society: New Directions in Political Sociology.* UK: Macmillan Education.

Kingma, S. F. (2008). The liberalization and (re) regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context. *Regulation & Governance*, *2*(4), 445-458.

Kjellman-Chapin, M. (2013). *Kitsch. History, Theory, Practice*. Cambridge Scholars Publishing.

Kooiman, J.(2006). Administrarea obştească: niveluri, modele şi structuri de interacțiune social-politică. Jon Pierre, *Dezbateri asupra administrării*. Chişinău: Î.E.P Ştiința.

Ladner, A., & Keuffer, N. (2023). Decentralisation and autonomy: a picture of big differences. F. Teles (ed.) *Handbook on Local and Regional Governance* (pp. 65-81). Edward Elgar Publishing.

Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2023). Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies*, 1-23.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe* (Vol. 184). London: Palgrave Macmillan.

Ladner, A., Sager, F., & Bastianen, A. (2022). The politics of public administration. A. Laadner & F. Sajer (Eds.) *Handbook on the Politics of Public Administration* (pp. 2-11). Edward Elgar Publishing.

Lapidoth, R. (1994). *Autonomy: potential and limitations. International Journal on Minority and Group Rights,* 1 (4), 269–290 doi:10.1163/157181 194x00229.

Lapidoth, R. (1997) *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts.* Washington DC: United States Institute of Peace.

Larousse, P. (1991). *Grand Larousse universel en 15 volumes*. Paris: Éditions Larousse.

Leibfried, S., & Mau, S. (2008). *Welfare states: construction, deconstruction, reconstruction.* Cheltenham: Edward Elgar.

Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Presses de l’Université de Montréal

Lemieux, V. (2009). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. Québec, Presses de l'Université Laval.

Levrat, N. (1997). Comuna ideală. *Vocea Civică, 3(5)*.

Lewin, K. (1943). Defining the „field at a given time”. *Psychological review*, *50*(3), 292.

Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, *21*(2), 207–225.

Lippmann, W. (1955). *Essays in the public philosophy*. Boston /Toronto: Little, Brown And Company in Association with the Atlantic Monthly Press.

Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban affairs quarterly*, *6*(4), 391-409.

Lister, M. (2007). Institutions, inequality and social norms: Explaining variations in participation. *The British Journal of Politics and International Relations*, *9*(1), 20-35.

Littré, É. (1872). Dictionnaire de la langue française. Tome troisième. Paris: Hachette. https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5460034d/f127.item

Locke, J. (1689). *An Essay Concerning Humane Understanding.* Volume I. MDCXC, Based on the 2nd Edition, Books I. and II. (of 4). : Disponibil: https://www.gutenberg.org/files/10615/10615-h/10615-h.htm.

Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, *9*(4), 257-264. *257.* doi:10.2307/972337

Lucy, W. H. (1988). APA's ethical principles include simplistic planning theories. *Journal of the American Planning Association*, *54*(2), 147-149. 54 (2), 147-149.

Lynn, E.L. (1996). Public Management as Art, Science, and Profession. Michigan: Chatham House Publishers)

MacIntyre, A. (2003). *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Cornell University Press.

Malloy, T. H., Osipov, A., Vizi, B. (2015). *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks.* Oxford Scholarship Online, 10.1093/acprof:oso/9780198738459.001.0001

Manda C, Manda, C. (1999) Administrația publică locală din România. București: Lumina Lex, 1999.

Marina, L. (2003). *Rămânerea în societate: monografii ale îmbătrânirii*. Bucureşti: Emia, 2003.

Marina, L., Tomuş A. (2023) Democrația şi participarea. *Buletinul Ştiințific al Universității de Stat „B.P. Hasdeu" din Cahul: Ştiințe Sociale.* 17 (2), 68-74.

Marionneau, V. (2015). Justifications of national gambling policies in France and Finland. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, *32*(3), 295-309.

Manent, P. (2017). *Cum de putem trăi împreună.16 lecții de filozofie politică pe înțelesul oricui.* Bucureşti: Humanitas.

Manolea, L. (2011) Parteneriatul public privat: posibila soluție de dezvoltare a serviciilor si investițiilor publice. *Constructiv*, nr. 95.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. Free Press

Marga A. (2013). Guvernanță şi guvernare - un viraj al democrației? https://gandeste.org/politica/andrei-margaguvernanta-si-guvernare-un-viraj-al-democratiei/35218/

Maslow, A. H. (2013). *Toward a psychology of being*. New York:Start Publishing LLC.

Massenet, M. (1975). *La Nouvelle gestion publique: pour un État sans bureaucratie* Nantes: Hommes et Technique.

Matei, P. (2012). *Ghid de bune practici în îmbătrinirea activă.* Iaşi: Europe Direct Iasi.

Mărginean, I. (2004). Politica socială - factor de dezvoltare în societatea modernă. *Revista Română de Sociologie*, Număr special, pp. 21-32.

McAuliffe, E. W. (2006). The state-sponsored lottery: A failure of policy and ethics. *Public Integrity*, *8*(4), 367-379.

McCrary, J., & Condrey, S. E. (2003). The Georgia lottery: Assessing its administrative, economic, and political effects. *Review of Policy Research*, *20*(4), 691-712.

McLean, I. (2011). *Oxford. Dicționar de politică*. Bucureşti: Univers enciclopedic.

Mead, M. (1937). *Cooperation and competition among primitive peoples*. Boston: Beacon Press.

Medema, S. G. (2010). Adam Smith and the Chicago school. In Ross B. Emmett (Ed.) *The Elgar Companion to the Chicago School of Economics,* (pp. 160-164). Edward Elgar Publishing.

Mihăilescu, I. (2003) *Sociologie generală: concepte fundamentale şi studii de caz*. Iaşi: Polirom, 2003.

Milakovich, M. E., Gordon, G. J., & Milakovich-Gordon (2009). *Public administration in America*. Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning.

Mills, W. (1956). *The power elite*. New York: Oxford University Press

Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice şi Fondurilor Europene (MDRAP şi FE) & SNSPA, 2016). *Analiza cadrului legislativ şi instituțional pentru furnizarea serviciilor publice la nivelul administrației publice.* Proiectul Consolidarea cadrului pentru creşterea calității serviciilor publice şi pentru sprijinirea dezvoltării la nivel local (SPC) http://poca.ro/wp-content/uploads/2016)

Ministerul Muncii (2016). *Evoluții în domeniul asistenței sociale în anul 2016.* https://www.mmuncii.ro/j33/images/buletin_statistic/Asist_sociala_2016-f.pdf

Mirică Ş. E. & Costache, M. P. (2023). Considerations regarding the ways to acquire public property right in romanian juridical system. *Proceedings of 10th SWS International Scientific Conference on Social Sciences - ISCSS 2023,* 10 (1). 10.35603/sws.iscss.2023/s02.04

Mirica, S.C., Matic, A.E., Gavrila, S.P., Schin G.C. (2017) Public Interest and Public Good in the Romanian Public Administration. Proceedings of 30th IBIMA International Conference, Madrid, Spain, 2017, VISIONS 2020: Sustainable Economic Development, Innovation Management and Global Growth, Editor Soliman, K.S., Vols I-IX, pages 4740-4748, WOS:000443640503087, ISBN: 978-0-9860419-9-0)

Moe, T. M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics, 3(2)*, 215-233.

Mohácsek, M. (2008). Analiza finanțărilor alocate organizațiilor minorităților naționale. L. Salat (Ed.), *Politici de integrare a minorităților naționale din România. Aspecte legale şi instituționale într-o perspectivă comparată* (pp. 147–166). Fundația CRDE.

Moles, A. (1980). *Psihologia khtisch-ului*. Bucureşti: Meridiane.

Moroni, S. (2004). Towards a reconstruction of the public interest criterion. *Planning theory*, *3*(2), 151-171.

Munteanu, I. (2016). *Politici publice complexe: tehnici şi repere*. Chişinău: Cartier.

Mureşan, M.R (2012). *Vârsta a treia. Între autonomie şi vulnerabilitate.* Rezumatul tezei de doctorat. Universitatea „Babeş-Bolyai” din Cluj-Napoca

Musgrave, R. A. (1998). Who should tax, where, and what?. *International Library of Critical Writings in Economics*, *88*, 63-80.

Negruț, V. (2020). *Drept administrativ. Serviciul public. Proprietatea publică.* Bucureşti: C.h. Beck.

Neamțu, G. (2016). *Enciclopedia asistenței sociale.* Iaşi: Polirom.

Nedelcu, I. & Nicu, A. (2005). Legalitate şi Putere în Administratiile Publice Europene. *Revista Stiinte Juridice*, 3-4, pp. 132-138.

Nibert, D. A. (2000). *Hitting the lottery jackpot: State governments and the taxing of dreams*. Monthly Review Press.

Nikkinen, J. (2014) The Global Regulation of Gambling : a General Overview. *Working papers,* Department of Sociology, 3.

Nnoli, O. (2003). *Introduction to politics*. Enugu: PACREP

Nootens, G. (2005) Nations, states and the sovereign territorial ideal. In Nimni, E. (Ed.) *National-Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, (p.43-53). London and New York: Routledge.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* New York: Cambridge University Press.

North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives 1(5)*, 97-11.

Nystrom, S. V., & Nystrom, L. C. (1998). Bureaucracy in prehistory: Case evidence from Mammoth Bone dwellers on the Russian steppes. *International Journal of Public Administration*, *21*(1), 7-23.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, *37*(3), 1120-1149.

O'Donnell, G. (2010). *Democracy, agency, and the state: theory with comparative intent.* Oxford University Press

Offe, C. (2019). Political Institutions and Social Power: Some Conceptual Explorations. In Claus Offe *Liberale Demokratie und soziale Macht. Demokratietheoretische Studien* (pp.25-44). Springer VS.

Osipov, A. (2012b). National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law. În *Review of Central and East European Law,* 35, 27-57.

Osipov, A. (2020). *How productive are the debates about non-territorial autonomy?* https://www.icelds.org/2020/01/20/how-productive-are-the-

Osoianu I., Sîrodoev, I. Veveriță E., Prohnițchi V. (2010) *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova.* Chişinău: Centrul analitic independent Expert Grup.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Overeem, P. (2017). *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective*. Routledge.

Paladi, I. (2007). Rolul şi locul serviciilor publice în statele Uniunii Europene. *Economica*, *59*(3), 101-104.

Paolucci, G. (2014). The State and economics: A Bourdieusian critique. A. Christoforou, & M. Lainé, (Eds.). *Re-Thinking Economics: Exploring the Work of Pierre Bourdieu (1st ed.),* (pp. 61-73). Routledge.

Pasti. (1995). *România în tranziție. Căderea în viitor*. Bucureşti: Nemira

Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. Routledge.

Peters, T. J., & Austin, N. (1985). *A passion for excellence. The leadership difference*. Warner Books Edition.

Piccorelli, J. (2014) *The Aesthetic experience and Artful Public Administration*. Dissertation for the PhD Philosophy degree. Cleveland State University.

Pioggia, A. (2003). The person as a strategic resource in the administration of sustainable development. In *Public administration, competitiveness and sustainable development: proceedings of the National conference,* (pp. 1000-1020). Firenze University Press.

Podaru, O. (2009). „Scoala de La Bucureşti" versus „Scoala de La Cluj": Război Troian sau pseudo-conflict?. *Studia Universitatis Babes Bolyai-Iurisprudentia*, 54(2), 162-175.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance and the Neo-Weberian State.* Oxford University Press.

Popovici C. (coord ed.) (2007) *Ghidul alesului local*. Academia de Administrare publică pe lângă Preşedintele Republicii Moldova. Chişinău.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (1991). The new institutionalism in organizational analysis. University of Chicago Press.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (2012). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago press.

Preda, M. (1999) *Autoritățile administrației publice*. Bucureşti: Lumina Lex, 1999.

Profiroiu, C. M., Profiroiu, A. G., & Szabo, R. S. (2016). The decentralization process in Romania. J. M. Ruano & M. Profiroiu (Eds.), *The Palgrave handbook of de centralization in Europe,* (pp. 353–387). Palgrave Macmillan Cham.

Profiroiu, M. (2001). *Managementul organizațiilor publice.* Bucureşti: Editura Economică, colecția Administrație Publică.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralizatio. *World Bank Research Observer* 10 (1).

Przeworski, A. (2004). Institutions matter? *Government and opposition*, *39*(4), 527-540.

Raadschelders, J. C. (2022). *Handbook on the politics of public administration.* Edward Elgar Publishing.

Ramirez, R. (1996). Wrapping form and organizational beauty Organization, 3(2), 233-242.

Rapeanu V. (1999) *Loteria națională din România. O istorie ilustrată*. Bucureşti: Editura Nummus Ltd.

Rawlins, B. L. (2005) Acceptance of social responsibility. In Robert L. Heath *Encyclopedia of Public Relations, 2014-2015,* SAGE Publications.

Ridley, F. F. (1975). Political institutions: the script not the play. *Political Studies, 23(2-3)*, 365-380.

Rivero, J. (1965). La fonction administrative. *L'Encyclopédie française, tome X. l'Etat*. Paris, Société Nouvelle de l'encyclopédie française.

Rooney, D., & McKenna, B. (2008). Wisdom in public administration: Looking for a sociology of wise practice. *Public Administration Review*, 68(4), 709-721.

Rosanvallon, P. (2003). Les formes de la démocratie et l'avenir de l'Europe. In Anne-Marie Le Gloannec éd., *Entre Kant et Kosovo: Etudes offertes à Pierre Hassner* (pp. 421-437). Paris: Presses de Sciences Po.

Roş, N. (2012). Protecția socială acordată persoanelor vârstnice. *Fiat Iustitia nr. 2*, 76-99.

Rothstein, B. (2005). Instituțiile politice: o perspectivă de ansamblu. În Robert E Goodin şi Hans-Dieter Klingemann (ed.) *Manual de știință politică*. Iaşi: Polirom.

Saca, V. (2017). Semnificația intereselor publice în contextul câmpului politic-administrativ. *Administrarea Publică*, *95*(3), 33-45.

Salat, L. (2006). Forme de autonomie şi condidiile de realizabilitate ale acestora. *Altera*, 12(29), 37–49.

Samier, E. (2005). Toward public administration as a humanities discipline: a humanistic manifesto. *Halduskultuur*, 6(1), 6-59.

Samier, E. (2007). Editor's Introduction "„Art-Full" Government: On the Aesthetics of Politics and Public Administration. *Halduskultuur,* 8(1), 4 -13.

Sandu, D. (2020). Actualizarea indicelui dezvoltării umane locale: de ce , cum şi cu ce rezultate. In *Politici urbane în România*. Ed. Ionescu-Haroiu, M. World Bank. Raport de cercetare

Săraru, C. S. (2016). Competence determined strictly by the law and the discretionary power of public administration. *Tribuna Juridică*, 6(12), 247-251.

Săgeată, D. R. (2004). *Modele de regionare politico-administrativă*. Bucureşti:Top Form.

Scott, W. R. (2016). *Organizational sociology*. Routledge.

Scott, W. R., & Davis, G. F. (2016). *Organizations and organizing rational, natural, and open system perspectives*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Scott, W.R. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, 3rd ed. Los Angeles, CA: Sage Publications.

Seibel, W. (2010). Beyond bureaucracy—Public administration as political integrator and non-Weberian thought in Germany. *Public Administration Review*, *70*(5), 719-730.

Sillamy, N. (1998). *Larousse. Dicționar de psihologie.* Bucureşti: Editura Univers Enciclopedic.

Simmel, G. (2000) *Sociologie. Studii privind formele socializării.* Bucureşti: Editura Sigma IG.

Simon, H. A., Thompson, V.A., Smithburg, Smithburg D. W. (2003). *Administrația publică*. Chişinău: Editura Cartier.

Simon, J. (1998). Dreams and disillusionment: A dynamic model of lottery demand'. In *Four essays and a note on the demand for lottery tickets and how lotto players choose their numbers.* Florence: European University Institute.

Simpson, J. A., Weiner, E. S., & Proffitt, M. (Eds.). (1993). *Oxford English dictionary*: additions series (Vol. 3). Oxford [England]: Clarendon Press; New York: Oxford University Press.

Smith, A. (1776, 2011). *Avuția națiunilor.* Bucureşti: Publica.

Smith, A. (1988) *The Ethnic Origin of Nations*. Oxford: Blackwell Publishing.

Smith, D. J. (2011). The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period? In Council of Europe Publishing. *The participation of minorities in public life Science and technique of democracy, No. 45*, 87-100. Council of Europe.

Smith, D. J. (2015). Non-territorial autonomy as political strategy in Eastern Europe. T. H. Malloy, and F. Palermo, (Eds.) *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, (pp. 161-178). Oxford University Press.

Soguel, N. & Bundi, P. (Eds.). (2023). *Comprendre et concevoir l'administration publique: Le modèle IDHEAP*. EPFL Press.

Stahl, H. (1962) *Organizarea administrativă a teritoriului: comentarii sociologice*. Bucureşti: Editura ştiințifică

Stănescu, L. S., & Slusarciuc, M. (2004). Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței constituției. Acta Universitatis George Bacovia. Juridica, 1 (1) 69-91.

Stiglitz, J. (2010). *În cadere libera, America, piața liberă şi prăbuşirea economiei mondiale*. Bucureşti: Editura Publica.

Strati, A. (1989). Aesthetics and Organizational Skill. In Turner, B (Ed.).*Organisational Symbolism*, New York: de Gruyter.

Strati, A. (2010). Aesthetic understanding of work and organizational life: Approaches and research developments. *Sociology Compass*, 4(10), 880-893.

Strati, A. (2018). *Organizational theory and aesthetic philosophies*. Routledge.

Suleiman, E. (1999). Bureaucracy and democratic consolidation: Lessons from Eastern Europe. In Lisa Anderson *Transitions to democracy* (pp. 141-167). Columbia University Press.

Székely, I. G. (2011). *Democraţie consociaţionistă sau Împărţirea puterii în societăţi multietnice: cadru teoretic şi patru studii de caz.* Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităţilor Naţionale Kriterion.

Şandor, D. (1999). *Ambivalența factorilor politici în susținerea politicilor reformei în România*. Centrul Român de politici economice, 17. Bucureşti: Societatea Academică din România,

Şaramet, O. (2018). Separation and balance of power and discretionary power in public administration. *Tribuna Juridică*, 8(16), 437-452.

Teles, F. (Ed.). (2023). *Handbook on local and regional governance*. Edward Elgar Publishing.

The quality of Government Institute. https://www.gu.se/en/research/the-quality-of-government-institute#short-description

Thoenig J.C. (2003). Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. In G. Peters and J. Pierre (eds) *Handbook of Public Administration* (127-148), London, Sage.

Thompson D. F.(2004). Representatives in the Welfare State. In Dennis F. Thompson *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare (*pp.99-126*)*. Cambridge University Press.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, *64* (5), 416-424.

Timney, M. M. (1996). Institutionalism and Public Administration or „I'm from the Government and I'm Here to Help."*Administrative Theory & Praxis,* 18 (2), 101–107.

Toth, P.C. (2015). *Raționalitatea în ştiințele sociale.* Bucureşti: Tritonic.

Turner, J. H. (2003). *Human institutions : a theory of societal evolution*. Lanham (Md.): Rowman and Littlefield.

Țurcănașu, G. (2020). Despre sistemul european statistic și administrativ. https://www.ziaruldeiasi.ro/stiri/despre-necesitatea-unui-nivel-lau1-in-sistemul-administrativ-al-romaniei-i--268689.html

Veblen, T. (1964). Why Is Economics Not an Evolutionary Science? In M. L. (Ed.), *The Portable Veblen.* New York: The Viking Press.

Vedinaș, V. (2002). *Drept administrativ și instituții politico-administrative*. București: Lumina Lex.

Vedinaș, V. (2009). Drept administrativ, ediția a IV-a, revizuită și actualizată. București: Universul Juridic.

Vlad, T., Hințea, C., Neamțu, B., & Stănică, V. (2023). Impact, Utilization and Applications of Digital Media for Government in Rural Settings. A Comparative US-Romania Research. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, *19*(70), 128-155.

Vlăsceanu, M. (1993). *Psihosociologia organizatiilor si conducerii*. Paideia.

Vrasti, R. (2012). *Ghid practic de intervenție în criză*. Disponibil: http://www.vrasti.org/

Waldo, D. (1955). The Sfudy of Public Administration. Garden City, N.Y: Doubleday and Company, Inc.)

White, D. A. (1996). „It's working beautifully!" Philosophical reflections on aesthetics and organization theory. *Organization*, 3 (2), 195-208.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Free Press

Wheeler, C. (2013). The public interest revisited: we know it's important but do we know what it means?. *AIAL Forum,* 72, 34-49.

Wheeler, C. (2016). What is the public interest?. *New South Wales: NSW Government Publication*.

Wight, M. (2004). *Power politics.* New York: Continuum; London: Royal Institute of International Affairs

Willmann, G. (1999). The history of lotteries. *Unpublished manuscript.* Stanford University, *California, USA*.

Wilson, W. (1941). The study of administration. *Political Science Quarterly*, *56*(4), 481-506.

Zamfir, C. (coord.) (1999). *Politici sociale în România, 1990- 1998*. București: Editura Expert.

Zamfir, C., & Stănescu, S. (coordonatori) (2007). *Enciclopedia dezvoltării sociale*. Iaşi: Editura Polirom.

Zamfir, C., & Vlăsceanu, L. (1993). *Dicționar de sociologie*. Bucureşti: Babel.

Zamfir, C., Stănescu S. (coord.). *Enciclopedia dezvoltării sociale*. Iaşi: Polirom, 2007

Zamfir, E. (2015). *Asistența socială în România după 25 de ani: răspuns la problemele tranziției: texte selectate.* Cluj-Napoca: Şcoala Ardeleană, Bucureşti: Eikon.

Zani, B. (2003). *Manual de psihologia comunității*. Iaşi: Polirom.

Ziller, J. (2008). Separations of Powers in the European Union s Intertwined system of Government. *Il Politico*, *3*, 133-179.

Zucker, Lynne G. (1983). Organizations as institutions. In Samuel B. Bachrach (Ed.), *Research in the Sociology of Organizations* (1-42). Greenwich, CT: JAI Press.

Legislație:

Hotărâre Nr. 867/2015 din 14.10.2015 pentru aprobarea Nomenclatorului serviciilor sociale, precum şi a regulamentelor-cadru de organizare şi funcționare a serviciilor sociale. Publicat în MO, Nr. 834 din 09.11.2015

Legea nr. 17/2000 privind asistenta sociala pentru persoanele vârstnice, republicată în Monitorul Oficial Nr.157/06.03.2007.

Legea Asistenței sociale nr. 292/2011. Publicată în MO nr. 905/20.12.2011.

Ordonanță de Urgență nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ.

Publicată în MO nr. 555 din 05.07. 2019.

Ordonanță de Urgență nr. 159 din 21.10. 1999 privind înființarea Companiei Naționale „Loteria Română„ - S.A. Publicată în MO, nr. 515 din 25.10.1999.



ISBN: 978-606-37-2239-4